

# ATHENÆUM

K O N Z E R V A T Í V S Z E M L E

ÁLLAMTUDOMÁNYI FOLYÓIRAT • MEGJELENIK NEGYEDÉVENTE

SZENTPÉTERI NAGY RICHARD  
Nemes riválisok

KÁLMÁN LÁSZLÓ  
„Konzervatív” szó, vagy fogalom

TÓTH ANDRÁS  
A marxizmus tündöklése  
és csendes elmúlása

SZENTPÉTERI NAGY RICHARD  
A kormányformák tipológiája

KOVÁCS VIRÁG  
Gondolatok a magyar kormányformáról

TÉREY VILMOS  
A parlamenti felelősségre vonás eszközei

NÉMETHNÉ PÁL KATALIN  
Trendek és kockázatok

BORIS JÁNOS  
A Nagy tűzfal és a SZORM

PRÁCZKY ISTVÁN  
Értékek viadala

SZÉKY JÁNOS  
Dzsihad vagy minimálbér?

Az Athenaeum konzervatív szemle negyedévenként megjelenő online államtudományi folyóirat. Kiadja az Athenaeum konzervatív klub. Szerkeszti Boris János, Korom Melinda (olvasószerkesztő), Noszkai Gábor (főszerkesztő-helyettes), Práczky István (laptervező), Soós Károly (főszerkesztő-helyettes), Szentpéteri Nagy Richard (főszerkesztő) és Tóth András. A lap főmunkatársai Péterfy Gergely és Széky János. (Szerkesztőségi órák: minden második hónap utolsó csütörtökén este nyolctól a budapesti Centrál kávéházban.) A folyóirat állandó szerzői között ott találjuk a szélesen vett államtudományok legjelesebb képviselőit.

A folyóirat szerkesztői, főmunkatársai, állandó munkatársai és vendégszerzői egyaránt a nyugatos konzervatív politikai gondolkodás hagyományait és a magyar történelem európai beágyazottságának konzervatív szellemű megítélését tekintik tudományos szemléletük alapjának. A lap célkitűzése a modern konzervatív politikai ideológia bemutatása, ennek az erre fogékony tudományos közvéleménnyel való megismertetése, az államtudományi diszciplínák magas szintű művelése és népszerűsítése, a hazai társadalomtudományi gondolkodás befolyásolása, hosszabb távon egy történetfilozófiai szemléletváltás elősegítése, és a tudományos közbeszéd alakítása. Ezen túl a folyóirat a napi politikai ügyektől távol bár, de a politikatudomány kívánatos objektívásával a politikai közegehez is szólni kíván.

A lap állandó rovatstruktúrával működik. Külön jogalami, eszmetörténeti, gazdaságfilozófiai és vallásfilozófiai rovat, továbbá publicisztikai és szemlerovattal jelentkezik. Az egyes számok terjedelme mintegy hét-nyolc szerzői ív. A folyóirat egyes számai minden harmadik hónap első napjától olvashatók, a megjelenések dátumai: szeptember 1, december 1, március 1. és június 1. A lap első száma 2015. szeptember 1-én jelent meg.

A folyóirat minden megjelent számának teljes anyaga ingyenesen letölthető – és tetszés szerint kinyomtatható – a konzervativszemle.hu című web-oldalról. ●

## TARTALOM

**SZENTPÉTERI NAGY RICHARD** PROLÓGUS  
**Nemes riválisok**

**KÁLMÁN LÁSZLÓ** TANULMÁNY  
**„Konzervatív”: szó, vagy fogalom?**

**TÓTH ANDRÁS** TANULMÁNY  
**A marxizmus tündöklése és csendes elmúlása**

**SZENTPÉTERI NAGY RICHARD** TANULMÁNY  
**A kormányformák tipológiája**

**KOVÁCS VIRÁG** TANULMÁNY  
**Gondolatok a magyar kormányformáról**

**TÉREY VILMOS** TANULMÁNY  
**A parlamenti felelősségre vonás eszközei**

**NÉMETHNÉ PÁL KATALIN** TANULMÁNY  
**Trendek és kockázatok**

**BORIS JÁNOS** KITEKINTŐ  
**A Nagy tűzfal és a SZORM**

**PRÁ CZKY ISTVÁN** PUBLICISZTIKA  
**Értékek viadala**

**SZÉKY JÁNOS** PUBLICISZTIKA  
**Dzsihá d vagy minimálbér?**

Szerkeszti:

**Boris János** (szerkesztő)

**Korom Melinda** (olvasószerkesztő)

**Noszkai Gábor** (főszerkesztő-helyettes)

**Soós Károly** (főszerkesztő-helyettes)

**Práczky István** (laptervező/web-szerkesztő)

**Szentpéteri Nagy Richard** (főszerkesztő)

**Tóth András** (szerkesztő)



SZENTPÉTERI NAGY RICHARD

## Nemes riválisok

„Távol vagyunk a büszkeségtől magunkat csalhatatlannak gondolni. A velünk ellenkező véleményűektől soha sem kívántuk, hogy elveinknek hódoljanak; tőlük azt kértük csak, bennünk a meggyőződés tisztaságát tekintsék, s ha szív és ajak egybehangzik, egyenességünket bűnnek ne tartsák; s engedjék nekünk a vigasztalást: lelkünk üdvösségét saját hitünk szerint kereshetni.”

E szavakat Kölcsey Ferenc mondta el az országgyűlésben 1835. február 9-én, követi megbízatásának utolsó napján, amikor – kifejezetten erkölcsi okokból – példaadóan lemondott mandátumáról, és – követségével együtt – a diétától elköszönt. Ebben a nevezetes búcsúbeszédében mondta ki azt, miszerint „jelszavaink valának: haza és haladás.”

Egyszer majd talán lesz mód megírni, hogy Kölcsey nemcsak a liberális (pláne nem a nemzeti liberális) hagyomány követője és megteremtője, hanem a konzervatív tábor előfutára is lehetett, szándékait a konszenzusra irányultság jellemezte (magát e latin szó magyarított formáját is ő vezette be a közbeszédbe), és a tolerancia fémjelzte (csak Berzsenyivel szemben nem volt toleráns, sajnálatosan).

Mértékletesség a magán- és közéletben, ízlésesség beszédben, írásban, szóban, tettben, műveltség és hagyomány, kultúra, művészet, humán- és reáلتudományok a mindennapokban, igényesség, figyelem és fegyelem, bölcsélet és bölcsesség, arány és mérték – ez jellemzi a konzervatív eszményt, melynek megfelelni nemes törekvés. Stabil világnézet, s a világnézetből fakadó feszes ideológia, de nem lezárt és nem kizáró, nem dogmatikus és nem doktriner, hanem inkluzíve nyitott eszme az, amit vallani és követni érdemes és kívánatos – egykor is így volt, és most is így helyes ez.

Toleránsnak lenni demokrata vonás (ez mindenekelőtt annyit tesz, mint nem félni, tudjuk Bibótól). De csak azzal szemben lehet toleránsnak lenni, ami fontos, mert ha lényegtelen, akkor toleránsnak lenni is túl könnyű.

Nekünk fontos az ideológia. Ezért vagyunk toleránsak a baloldallal szemben. De nem vitathatjuk el, hogy hatalmas bajban van. Végveszélyben keresi útját – hiába.

A tizenkilencedik században a konzervatívok nagy politikai ellenfelei a liberálisok voltak. A huszadik században a szociáldemokraták. Úgy hiszem, a huszonegyedik században továbbra is a konzervatívok maradnak a jobboldal vezetői a világban (talán egyszer végre majd Magyarországon is elfoglalják méltó helyüket). Baloldali nemes riválisuk azonban még nem alakult újjá. A baloldalnak innovációra, reneszánszra – és segítségre – van szüksége.

Ránk számíthat. Pedig kárhóztatott ideológiáról van szó. A baloldal szocialista változata menthetetlen. Bűnben fogant és ötlettelenségben hal el. Kezdetben morális baja volt, ma intellektuális baja van. Sem az új-jóléti állam, sem a harmadik út vaksága, sem az újbaloldali, neo-forradalmi, anti-globalista, újraelosztó piacellenes maszlagáradat nem segít rajta. De a helyén – az üres mezőben – létre kell jönnie valaminek, ami – a konzervatívokkal váltásban és vitában – végigkormányozza majd a világot a századon, ha lesz század.

Távol vagyunk a büszkeségtől magunkat csalhatatlannak gondolni. De az igazunkban hiszünk, mert nem hinnénk benne, ha nem hinnénk igaznak. Ha másban hinnénk, mást vallanánk. Feladatunk a magyar jobboldal teljes átalakítása. De toleranciával várjuk a nemes riválist az ellenkező oldalon.

Ugyanakkor a magyar jobboldallal szemben nem vagyunk toleránsak. (Ám erről majd akkor szólunk részletesen, ha a magyar konzervativizmus programja teljességgel politikai természetűvé válik. Ma egyelőre szellemi természetű. Más-milyen még nem lehet.)

Nekünk misszió az ideológiai pálya megtisztítása. „Közdolgozatokban szoros igazságot szólni s tenni, bár ezren vegyék is kedvetlenül, el nem engedhető kötelesség.” Lám, ez a mondat is Kölcseyé. És övé ez is: „közdolgozatokban hallgatni, hol káros vélemény vagy tett nyilatkozik, hű polgárnak nem szabad.”

Ezek a szentenciák a magyar értekező próza kimagasló teljesítményében, a *Parainesis*-ben olvashatók. Ebben a páratlan remekműben a mai olvasó szeme előtt is szilárdan és dicsőségesen épül fel az a stabil világnézet nyugvó koherens eszmekatedrális, amely a konzervatívok szellemi otthona, ideológiai hazája is.

E művét Kölcsey ugyancsak az országgyűlés ideje alatt írta. Ez a körülmény is azt mutatja, hogy a legnagyobb alkotások – bár mindig csendben – nem semmittevésben születnek, hanem éppenséggel dologidőben, tett-buzgalomban, alkotói szorgalomkorszakokban (vö: Bibóval, ki 1845 és 1948 között „élt”).

Mindenesetre nekünk itt még azt érdemes megjegyeznünk, hogy amíg Kölcsey országgyűlési beszédei – szintén tökéletes alkotások – elsősorban cenzurális okokból a szerző életében nem jelenhettek meg, a *Parainesis* a kortárs olvasók öröme hamar napvilágot láthatott – egy kiváló folyóiratban.

A Vörösmarty-Bajza-féle *Athenaeumban*. ●

KÁLMÁN LÁSZLÓ

# „Konzervatív”: szó, vagy fogalom?

## BEVEZETÉS

Óriási viták szoktak kirobbanni akkor, amikor valaki ideológiai-politikai irányzatok nevét alkalmazza olyanokra, akik azt nem szívesen veszik magukra, vagy egészen másképp gondolkodnak arról, hogy milyen következményei vannak az egyik vagy a másik irányzathoz tartozásnak. Nemrégiben Kósa Lajos, a Fidesz alelnöke méltatlankodott azon, hogy „lefasisztáznak” olyanokat, akik antiszemiták, rasszisták, holott szerinte az nem a fasiszmus, hanem a náciizmus velejárója (Mészáros, 2013). Pedig aligha vitatható, hogy a náciizmus a fasiszmus egyik válfaja, tehát amikor egy náci vélekedéseket osztó embert „lefasisztáznak”, akkor csak egy általánosabb besorolást alkalmaznak. Kósa azonban nyilván a fasiszták nevében tiltakozott ez ellen, akik nem vallják feltétlenül mindazokat a tanokat, amelyek a fasiszmus valamelyik partikuláris válfaját jellemzik. Ugyanakkor az is sokat vitatott kérdés, hogy egyáltalán kiket nevezhetünk bátran fasisztáknak. Gyakran vetődik fel a fogalmi tisztázásnak ilyen természetű igénye, amikor a vitatkozó felek tiszta vizet szeretnének önteni a pohárba egy-egy szó használatát illetően.

A „konzervatív” szóval kapcsolatban hasonló kavargás tapasztalható, hiszen például az amerikai republikánus, az európai néppárti és a magyar jobboldali politikus a legalapvetőbb kérdésekben is eltérő nézeteket vallhatnak, miközben mindnyájan konzervatívnak nevezik magukat.

Amikor arra vállalkoztam, hogy nyelvi szempontból vizsgálom ezt a kérdést, rádöbbentem, hogy igen távolról kell elindulnom, és nem is biztos, hogy valamihez közelebb tudok kerülni. Elsősorban ugyanis azt kell tisztáznom, hogy mi is a viszonya a fenti példákban említett szavak (fasiszta, náci, konzervatív) azokhoz a fogalmakhoz, amelyekre a tisztázás igénye irányul. Úgy tűnik, hogy a „szó” (megjelölés) és a „fogalom” kifejezéseket, amint a fenti példákban szándékosan én is tettem, egymással felcserélhető módon használjuk. De vajon miért?

## MI KÖZÜK A SZAVAKNAK A FOGALMAKHOZ?

A fogalmi tisztázás problémájának gyökere tehát a szavak és a fogalmak kapcsolatában rejlik. A szavak egészen más természetű entitások, mint a fogalmak. A szavak a nyelvhez tartoznak (és sajnos eltérő nyelveken eltérő szavakat használnak), míg a fogalmak talán a gondolkodáshoz. (A filozófusok

más lehetőségeket is látnak, de ennek itt nem lesz jelentősége. A lényeg az, hogy a fogalmak nem a nyelv részei.) Ennek ellenére az európai filozófiai hagyományban nagyon szoros kapcsolat van a szavak és a fogalmak között. Kimondva-kimondatlanul úgy gondolunk a szavakra, mint amelyek fogalmakat jelölnek, mint amelyeknek inherens sajátosságuk, hogy milyen fogalomra utalnak. És megfordítva, a fogalmakra úgy gondolunk, mint amelyek szavakkal megnevezhetők, mint amelyekhez inherensen tartozik egy-egy név. Ennek köszönhető az, amit úgy foglalthatunk össze, hogy a fogalmak tisztázása nem más, mint megegyezés arról, hogy mi a szavak helyes használata.

A szemantikának, vagyis (leegyszerűsítve) a szavak és a világ kapcsolatának ez a felfogása azon alapul, hogy Arisztotelész óta úgy tekintik, hogy a nyelvi jelek prototípusa a név (amit az iskolában tulajdonnévnek hívnak), a jelek és a világ viszonyának pedig ennek megfelelően a jelölés, a címkézés a prototípusa. A tulajdonnevek címkészerűségét és a címkészerű jelölés metaforáját próbálja alkalmazni az európai hagyomány a többi nyelvi jelre, például a köznevekre és az igékre is. Lehet, hogy egészen másképpen gondolkoznánk erről a problémáról akkor, ha a nagy filozófus elődök például a felkiáltást vagy a káromkodást tekintették volna a nyelvi jel prototípusának (mint a lelki tartalmak legközvetlenebb kifejezését), vagy esetleg a mutató névmásokat (mint a mutatósnak, egy testi gesztusnak a legközvetlenebb nyelvi megfelelőjét). De nem így történt, és nem is máshogy.

Ráadásul a szemantikáról való gondolkodás Európában az ókor óta lényegében normatív, vagyis a nyelvhasználatnak azt a vetületét emeli ki, hogy a közösség egy bizonyos viselkedést (ebben az esetben jelhasználati viselkedést) szentesít, normává emel, és a közösség tagjai a normához alkalmazkodnak. Így van a jeleknek helyes használata, és így érthető, hogy akkor jutunk el a nekik megfelelő fogalomhoz, ha megfejtjük, hogy mi a helyes használata. Bár a normák létezése kétségtelen tény, úgy is történhetett volna, hogy a nagy filozófus elődök a normák sokféleségére, együttélésére, dinamikus változására, sőt viaskodására összpontosítottak volna. Úgy is történhetett volna, hogy (amint a 19. században ez meg is történt) az egyéni innováció és a közösségi normák viszonya iránt mutatnak kitüntetett érdeklődést. De nem így történt.

Így jutottunk el a mai állapothoz, amelyben kulturális hagyományunk, a ránk hagyományozott gondolkodásmódunk azt diktálja, hogy például a „konzervatív” szóhoz mint cím-

kéhez keressünk a valóságból egy olyan szeletet, amelyet jelöl, feltéve hogy helyesen használjuk, és ennek a szeletnek a gondolkodásbeli megfelelőjét (nagyjából: a definícióját) tekintjük a konzervativizmus fogalmának. Mint a fentiekben a megfogalmazásaimban sugallom, én ezt számos okból teljeséggel reménytelen vállalkozásnak tartom.

### A HELYES HASZNÁLAT PROBLÉMÁJA

Megállapítottuk, hogy annak ellenére, hogy a szó és a fogalom ontológiailag teljesen eltérő tartományokhoz tartoznak, úgy látszik, hogy az európai hagyomány gyakorlatilag egyenértékűnek tekinti őket. Ebből ered, hogy amikor egy fogalom tisztázásáról beszélnek az emberek, ezt általában úgy értik, hogy megegyezésre próbálnak jutni egy szó „helyes” használatáról. Ez azonban minden esetben komoly elméleti és gyakorlati akadályokba ütközik. Részből azért, mert már magának a vállalkozásnak a jellege sem szokott tiszta lenni a tisztázásban részt vevők számára. Részből pedig azért, mert nincsenek kulturálisan vagy máshogy rögzített szabályai annak, hogy mi egy-egy szó „helyes” használata. A tisztázó vita során általában keverednek a helyesség szempontjai.

Az egyik gyakran alkalmazott szempont az, hogy mi a szó használatának mindenki által elismert, vagyis konszenzuális módja. Ennek megtalálása azonban a dolog természete miatt reménytelennek tűnik. A „konzervatív” szó jó példája annak, amit más szavaknál (például a „fasiszta” szónál) is megfigyelhetünk: természetesen nincs egyetértés, konszenzus annak a vonatkozásában, hogy mi a szükséges és elégséges feltétele a szó használatának.

A másik szintén sokszor alkalmazott szempont az, hogy mi volt a céljuk a szó megszületésekor a megalkotóinak, vagyis hogy mi volt a szó eredeti használata. A „konzervatív” szó esetében ez azt jelenti, hogy nagyjából Chateaubriand értelmezése lenne a helyes, a „fasiszta” szó esetében pedig Mussolini igencsak zavaros meghatározásához kellene visszanyúlnunk. De nagyon sok szó esetében az eredethez való visszanyúlás már csak azért is lehetetlen, mert az eredetük ködbe vész; máskor pedig kénytelenek vagyunk elismerni, hogy a nyelv, és vele együtt a szavak használata változik, és a szó korábbi használata már régen feledésbe merült. Ilyenkor úgy érezzük, semmi alapja annak, hogy a mára elavult használatot tekintjük helyesnek.

Aztán – különösen szaknyelvek szavainak az esetében – gyakran szaktekintélyek szóhasználatát próbáljuk alapul venni a helyes használat megállapításakor. Csakhogy éppen a szaknyelvi terminusok esetében – így a „konzervativizmus” szó esetében is – több tekintélyes szerző egymástól eltérő módon használja a terminust, és így a megoldatlan kérdést, a

szó helyes használatának kérdését csak egy másik megoldatlan kérdésre tudjuk visszavezetni, arra, hogy melyik szaktekintély az igazi. A „fasiszta” szónak Magyarországon ma is az az értelmezése a legelterjedtebb, amelyet a marxista filozófusok társítottak ezzel a kifejezéssel, és amely sok tekintetben teljesen eltér mind Mussolini eredeti meghatározásától, mind pedig más elterjedt értelmezésektől.

Végül lehetőségként felvetődik a használati gyakoriság szempontja is, bár a tisztázó viták résztvevői ezt általában irrelevánsnak és esetlegesnek szokták tekinteni, nem beszélve arról, hogy milyen nehéz megállapítani, hogy például a „konzervatív” szót milyen értelemben milyen gyakran használják.

A gyakoriság mérésénél külön nehézséget okoz, hogy először abban kellene megállapodni, hogy a Föld mely részén és milyen időszakban végezzük a mérést, valamint hogy mely beszélőket vesszük alapul. Így egy sor olyan megoldatlan kérdéshez jutunk el, amilyennel a szaktekintélyekkel kapcsolatban találkoztunk, és amelyekkel kapcsolatban szintén lehetetlennek látszik dűlőre jutni.

### A FOGALOM FOGALMA

A fentiek alapján tehát úgy tűnhet, hogy egyetlen szóhoz egynél több fogalom is tartozhat. Ez összefér azzal az elképzeléssel, amelyről azt mondtam, hogy a jelek névszerűségét állítja a középpontba, és a jelölésben látja a jelek és a valóság viszonyának kulcsát. Olyasféle jelenség ez, mint amikor a szótárban egyetlen szó használatait több külön pontban írják le, több lehetséges jelentést tulajdonítanak neki.

Ezen a módon valóban feloldható lenne az is, hogy az ideológiákra utaló szavakkal kapcsolatos viták reménytelennek látszanak. Egyszerűen felsorolhatjuk, hogy például a „liberális” szó jelent ‘engedékenyt’, ‘toleráns’, ‘anarchistát’, ‘kapitalistát’, vagy egyszerűen csak ‘zsidót’; a „baloldali” szó jelent ‘egyenlőségpártit’, ‘etatistát’, ‘bolsevikot’, ‘sztálinistát’, vagy egyszerűen csak ‘zsidót’. A „fasiszta” szóról sokaknak csak a szovjet filmekben látott rohamsisakos kegyetlenkedő német katona jut eszébe, de a néha viszonylag kulturáltan nyilatkozó, jól öltözött Kósa Lajos nem.

Ugyanígy a „konzervatív” szóval jelölhetjük ‘a haladás el-lenségét, a felvilágosodás és a polgári társadalom ellenzőjét, a születési előjogok hívét’, amilyen Burke vagy Chateaubriand volt; lehet használni olyan értelemben, hogy ‘abban hisz, hogy régebben jobb volt (általában anélkül, hogy meg tudná mondani, pontosan mikor)’; hogy ‘nem hisz a radikális változtatásokban, a szerves fejlődés híve’. A „jobboldali” szóhoz hasonlóan használják arra is, hogy ‘a társadalmi egyenlőtlenségeket kisebb bajnak tartja, mint az állam egyenlősítő tö-



rekvéseit'. Végül akár közvetlen környezetünkben, a magyar országgyűlésben is vannak olyanok, akik magukra alkalmazva ténylegesen úgy használják, mintha azt jelentené, hogy 'intoleráns, előítéletes és tekintélyelvű tuskó'.

Nos, a nyelvi jeleknek jóformán mindegyike sokféle szerepet képes betölteni a nyelvhasználatban, miért éppen a „konzervatív” és a hozzá hasonlóak lennének kivételek? Még a tulajdonneveknek sem feltétlenül egyetlen dolog felel meg a valóságban (gondoljunk például arra, hogy hány Szabó János nevű ember van Magyarországon, vagy arra, hogy Hollandia egyszerre egy régió és egy egész ország neve). De ha elszakadunk a nevektől mint a nyelvi jelek prototípusától, és megvizsgáljuk például egy-egy ige használati körét, akkor óriási változatosságot találunk. A szótárakban található „definíciók” az összes használat közös vonásait próbálják összefoglalni (amikor erre egyáltalán vállalkoznak, és nem külön-külön meghatározásokat adnak a használatok egy-egy csoportjának). De az ilyen meghatározások annyira általánosak, hogy belőlük az egyes konkrét használatoknál jóval több lehetséges használat lenne levezethető, megmagyarázható, megjósolható.

Úgy tűnik, hogy a több funkció lehetősége nem csak a költői eszközökben (metafora, irónia stb.) nyilvánul meg, hanem a nyelvi jelek egyik legfontosabb sajátossága, használatuk lehetőségének kulcsa. A tulajdonnevek címkeszerűsége inkább kivétel, mint általánosítható vonás. Számos megfigyelés utal arra, hogy a nyelvsajátítás során a nyelvi jelek konkrét használatait jegyezzük meg, és nem törekszünk arra, hogy az összes lehetséges használat általánosítását megragadjuk. Csak szűkebb körű általánosításokat végzünk el, és ezeknek az alapján visszük át a jel használatát az egyik szituációtípusról a másikra.

Ezért a fogalmaknak az a hagyományos megközelítése, amely érzetek és tapasztalatok megnevezhető általánosításaként gondol rájuk, valószínűleg tudományos artefaktum, mesterséges alkotás, aminek az emberi tudatban semmi sem felel meg. Például Barsalou (1999) kísérletek egész tömegé-

vel mutatja be, hogy léteznek több modalitást (pl. látás, hallás, tapintás) magukba foglaló, heterogén emlékkép-konglomerátumok, de semmi bizonyíték nincs arra, sem neuro-, sem pszicholingvisztikai jellegű, hogy „az elme nyelvén”, modalitástól függetlenül, esetleg valamilyen logikai formában tárolt fogalmszerűségek léteznének az elmében. A nyelvi jelek a heterogén emlékképeket idézik fel különböző erősséggel és különböző szempontokból, nem pedig fogalmak címkéi.

## KÖVETKEZTETÉS

Ha a fogalmak tisztázása lehetetlen, mert nincsenek olyan természetes entitások, amelyeket fogalmaknak nevezhetnénk, és amelyekkel a szavak címkeként összekapcsolódnak, és mert a nyelvi kifejezések helyes használatának nincsenek általánosan elfogadható ismérvei, akkor nyilvánvalóan értelmetlen az olyan vita, amelyik például a „konzervatív” szóhoz kapcsolódó fogalom tisztázását tűzi ki célul.

Ha egy ideológiai, politikai vagy gazdasági nézetrendszernek mindenképpen nevet szeretnénk adni, akkor a legjobban azt tesszük, amit a kommunikációs szakértők tesznek. Vagyis megjelölünk egy célcsoportot, amelyhez szólni kívánunk, és kísérletileg kipróbáljuk, lemérjük, hogy milyen kifejezés idézi fel bennük a legtöbb olyan érzetet és emléket, amelyik véleményünk szerint ahhoz a bizonyos nézetrendszerhez tartozik. Ez sokszor igen nehéz feladat lehet, és nem mindig számíthatunk egyértelmű eredményre.

Ha viszont az a célunk, hogy magának a nézetrendszernek a sarokköveit lerakjuk, megvitassuk, hogy melyek a legfontosabb építőelemei, akkor a releváns gazdasági és társadalmopolitikai kérdéseket lehetőleg a tömör jelölésre szolgáló szavaktól elszakadva, azoktól függetlenül, stratégiai és szakpolitikai szinten kell megtárgyalni. Azt pedig, hogy milyen szavakkal lehet ezeket a legjobban elmagyarázni, a kommunikációs szakértőkre kell bízni. ●

## IDÉZETT IRODALOM:

- Barsalou, L.W. (1999). Perceptual symbol systems. *Behavioral and Brain Sciences*, 22, 577-660.  
Mészáros Antónia (2013). *Szabad Szemmel*, ATV, szeptember 29.

TÓTH ANDRÁS

# A marxizmus tündöklése és csendes elmúlása

AVAGY

A MUNKÁSOSZTÁLY FOGALMÁNAK ÉS TÖRTÉNELMI SZEREPÉNEK  
KONSTRUKCIÓJA ÉS DEKONSTRUKCIÓJA

Adam Smith 1776-ban publikálta könyvét arról, hogy miként lehetnek a népek gazdagok. Könyvének, mint a címe is mutatja, nem az volt a célja, hogy útmutatót adjon arra, hogyan lehetnek egyesek gazdagok, hanem az, miként lehet elérni, hogy mindenki egyre  $\bar{a}$  és egyre nagyobb biztonságban éljen. Adam Smith mellett érvelt, hogy a vállalkozási szabadság és a szabad kereskedelem útjában álló feudális eredetű állami korlátozások leépítése, az emberi energiák felszabadítása a gazdagság forrása. Egy generációval később David Ricardo kimutatta, hogy a nemzetközi kereskedelem egyaránt hasznos a fejlett és a fejletlenebb országok számára a komparatív előnyök alapján. Ekkor született meg a konzervatív liberalizmus, ami akkor nagyjából egyet jelentett a feudalizmus meghaladásával, a politikai életben a születési előjogok és az abszolutista monarchia felszámolásával, a korlátlan királyi hatalom parlament általi korlátozásával, a jogegyenlőséggel és a joguralommal, a sérthetetlen egyéni szabadságjogok biztosításával és a toleranciával. A gazdasági életben a szabad munkavállalással, a szabad vállalkozással, a szabad tevékenységet akadályozó feudális előjogok, korlátozások felszámolásával, a szabad kereskedelemmel, az országhatárokon belüli és országok közötti vámhatárok eltörlésével. Először az Egyesült Királyságban törtek meg a feudális korlátok, aminek hatására Nagy-Britannia évtizedek alatt a világ műhelyévé, a világ legnagyobb hatalmává, az angol, a skót és a walesi nép pedig a világ legjobban élő népévé lett.

„Akárcsak Széchenyi István, mindenki vigyázó szemét Angliára vetette, hogy ellesse, hogyan lehetne saját országát, saját népét az angol szintre felemelni. Európában a 19. század első nagy politikai forradalma a liberalizmus győzelme volt a régi feudális zárt világot védő tradicionalista ókonzervativizmussal szemben. Magyarországon Széchenyi István az 1830-ban megjelent Hitelben a piaci átalakulás érdekében szólalt fel. Deák Ferenc 1832-ben Vörösmartynek írt levelében a feudalizmus meghaladása és olyan polgári Magyarországgal mellett érvelt, amelyben a magyar nemzet nemcsak 400 ezer nemesből áll, hanem magában foglalja mind a 12 millió nemtelet is, ahol mindenki hasonló jogokkal bír és viseli a közterhet.

A liberalizmus győzelme mindenhol hatalmas, sosem látott fejlődést eredményezett: iparosodást, gyors növekedést, nagyvárosok kinövését a régi, zárt kis polgárvárosok helyén, s az életszínvonal és jólét sosem látott növekedését, az élet kényelmesebbé és biztonságosabbá válását. Ekkor vált Budapest is hatalmas és nyüzsgő világvárossá, indultak új fejlődésnek a vidéki városok, s kezdődött el a magyar kultúra új virágkora. Az emberi szellem felszabadulhatott a zárt, agyonszabályozott feudális rend nyomása alól, és sorra születtek azok a fantasztikus találmányok, amelyek az egyszerű munkásember életét is kényelmesebbé, jobbá tették, mint pár száz éve a leghatalmasabb királyoké volt: a vonat, a villamos, az autó, az elektromosság, a villanykörte, az antibiotikumok, a csatornázás, a melegvíz, a fűtés mind-mind az egyszerű emberek jólétét is szolgálták.

Az emberiség jóléte alig változott a szabad piacok gazdagságot teremtő képességének felfedezéséig. Egy 17. századi földművelő alig élt jobban, mint egy római kori kolonus. Mindez egy csapásra megváltozott a piacosítás, a szabad piac kialakulása nyomán:<sup>1</sup>

A régi, zárt világ felbomlása, a piacok és az iparosítás forradalmi módon újrafarmálták a korabeli Európa társadalmait. A formálódó piaci társadalom egyik, ha nem leghatásosabb kritikusa Karl Marx volt, akinek munkássága nyomán megszületett a világ egyik legnagyobb hatású ideológiája, a kizsákmányolás megszüntetésére hivatott szocialista ideológia. Ennek az írásnak az a célja, hogy áttekintse, miként született meg a kizsákmányolás és a munkásosztály történelmi szerepének konstrukciója, majd miért adta fel a baloldal a marxi koncepciót, s ennek nyomán hogyan került át a piac elleni lázadás a nép nevében a radikális jobboldalra.

## A MARXIZMUS ÉS A SZOCIALISTA MUNKÁSMOZGALOM SZÜLETÉSE

Karl Marx egy új világot fedezett fel maga számára Párizsban 1843-ban, miután Németországból kénytelen volt elmenekülni. Radikális német emigránsok révén itt ismerkedett meg kommunista munkásokkal s került bele a titkos

1. <http://hozam.info/2000-ev-gazdasaga-egy-grafikonban/>



kommunista munkástársaságok köreibé. Ennek az élménynek a hatására fedezte fel magának a francia szocialista irodalmat és ismerkedett meg a klasszikus közgazdaságtannal, Smith és Ricardo munkásságával. Marx ekkor vált radikális szocialistává s formálta ki annak a gondolatvilágnak a legfontosabb alkotóelemeit, amelyet ma marxizmusnak ismerünk.

Ekkor céltételezte először, hogy az emberi fejlődés haladásiránya a kommunista társadalom felé megy előre. Ekkor fedezte fel maga számára a munkásság történelmi szerepének ideáját, azt a munkásosztály-koncepciót, amely szerint a munkásosztály a mozgatórugója és aktora annak a politikai harcnak, amely elvezet a kommunista társadalomhoz. Először 1844-ben a „Bevezetés a hegeli jogfilozófia kritikájába” című cikkében vázolta fel új koncepcióját a világ fejlődéséről, és abban a munkásosztály szerepéről. Itt írta meg először, hogy attól az osztálytól várható a forradalmi átalakítása a társadalomnak, amelynek olyan nagyok a terhei, amelynek olyan embertelenek az életfeltételei, amelynek a lehetőségei annyira korlátozottak, hogy teljes emancipációját csak úgy érheti el, hogy totálisan felforgat minden létező társadalmi viszonyt. Ebben a cikkben jelölte ki először a munkásosztályt arra a feladatra, hogy a világtörténelem mozgatóerejeként elérje a kommunista átalakulást s ezzel a forradalommal saját felszabadításán túl emancipálja az egész emberiséget. A hegelianus Marx azért találta ki a munkásosztály különleges történelmi szerepét, hogy megtalálja az emberi és materiális megfelelőjét a hegeli abszolút szellem egyetemes fejlődés-koncepciójának.<sup>2</sup>

Marx a kommunista titkos társaságokban szervezkedő munkások kis csoportjának ismeretében alakította ki romantizált és idealisztikus munkásképét s ez alapján képzelte el, hogy a munkásközösségek lesznek az új, egyenlő és demokratikus társadalom műhelyei, ahol kialakulnak azok a politikai és emberi magatartásminták, amelyek általánossá válnak a kommunizmusban.<sup>3</sup>

Az 1948-as forradalmak előestéjén a munkásosztályra alapozott forradalmi vízióját hirdette meg, Engelssel közösen, a világtörténelem egyik legjobban megírt és leghatásosabb politikai pamfletjében, a *Kommunista kiáltványban*.<sup>4</sup> Az 1948-as forradalmak bukása után a British Múzeum olvasótermébe szorult Marx élete hátralevő részét annak szentelte, hogy bebizonyítsa s tudományosan is megalapozza a munkásosztály világtörténelmi szerepének vízióját, és hogy a kizsákmányolás-mentes kommunizmus elérése érdekében mozgósítsa a világ munkásságát. A francia forradalmak s különösen

a párizsi kommün tapasztalatai alapján tovább politizálta a koncepcióját s amellet érvelt, hogy a munkásosztály akkor tudja csak betölteni történelmi hivatását, ha munkáspártba szervezi önmagát, s ezzel megkülönbözteti magát a magántulajdonos osztályok pártjaitól.<sup>5</sup>

Ugyan temetésén csak egy maroknyi tanítvány kísérte el a munkásosztály világtörténelmi szerepének profétáját, Marx kizsákmányolás-elmélete és világtörténelemfejlődés-koncepciója, a kizsákmányolásmentes és sosem látott jólétet ígérő kommunista jövő víziója robbanásszerűen terjedt el Európában a XIX. század utolsó harmadában. Sorra alakultak meg a marxista alapon szerveződő szocialista/szociáldemokrata pártok, amelyek összefonódtak a marxi víziót magukévá tevő szakszervezetekkel. Hatékonyan nevezhető feladatmegosztás alakult ki a munkásmozgalom két egymással összefonódó szervezete között. A szocialista/szociáldemokrata pártok küzdöttek a demokrácia kiterjesztéséért, az általános, egyenlő és titkos választójogért, és terjesztették a fényes marxista jövőképet, az egyenlő és kizsákmányolás-mentes társadalom utópisztikus képét és a még soha nem látott jólét reményét. A szakszervezetek harcoltak a vállalatok vezetésével szemben a munkások jobb életéért, jobb munkafeltételekért, több biztonságért és jobb fizetésekért. A szakszervezetek szerepe emellett az volt, hogy megteremtették a tagjaik befizetéseiből és a munkáltatók hozzájárulásából fenntartott jóléti szolgáltatásokkal körbeábrázolt társadalmi pillérét az ipari munkásságnak azáltal, hogy a munkásközvetítés jogának és a munkahelyek feletti uralomnak a megszerzésével és a közösségi pénztárak, szolgáltatások kiépítésével a bölcsőtől a sírig egymásról gondoskodó érdekközösséget formáltak a szervezett munkásokból.<sup>6</sup> A munkásság megszilárduló különálló pillérjének, amely mint test a testben szerveződött meg a XIX. század második felében az iparosodó és polgárosodó társadalmakon belül, a szociáldemokrata pártok nyújtották a marxista politikai-ideológiai víziót, amely elválasztotta és szembefordította ezt a pillért a polgári társadalom más rétegeivel. Ahhoz, hogy a munkásság önálló pillérként szerveződött meg az európai társadalmakban, az is hozzájárult, hogy az európai társadalomfejlődés feudálisztikus-rendi öröksége miatt a korai kapitalizmus korlátozott demokráciája és oligarchikus politikai rendszere kizárta az alsóbb néprétegeket a polgári és politikai jogok világából, s elkülönítette őket a hagyományos vezető rétegektől.

A marxi vízió a munkásosztály megszervezését és forradalomra vezetését jelölte ki a szociáldemokrata pártok fel-

2. Sperber, p. 201-211

3. Sperber, p. 247-248,

4. Wheen, 2010.

5. Sperber, p. 793

6. Tóth A., 2008.

adatának. Ugyanakkor a marxi vízió nemcsak a munkásságnak, hanem az egész társadalomnak ígért emancipációt és boldog jövőt. Ez a kettős ígérete a marxi koncepciónak lehetővé tette a szociáldemokrata pártoknak, hogy a vezetőszerepet maguknak tulajdonítva fellépjenek a néptömegek érdekeinek képviselőjeként is, szembeállítva a „népet” az államot irányító arisztokratikus konzervatív liberális politikai elittel és a velük összefonódott, Marx szerint őket mario-nette-bábuként irányító nagytőkészekkel. A szociáldemokrata pártok újságjainak névválasztása – Volkstimme, Népszava – világosan jelezte azt az igényét a szocialista mozgalmaknak, hogy az egész „népet” képviseljék a maréknyi uralkodó elittel szemben az igazi demokrácia és a kizsákmányolás megszüntetése, a mindenki számára végtelen jólét birodalmának megteremtése érdekében. A marxi jövőkép egész népre kiterjedő koncepciója tette lehetővé a munkásbázisú szocialista mozgalmaknak, hogy szövetségi politikát hirdethessen meg az „alul levő” néprétegek képviseletére, s magához vonzzon radikális, a népért aggódó, a szegénység miatt felháborodó, a feudális maradványok és az oligarchikus uralom ellen lázadó radikális értelmiségieket.

Az egymással összefonódott szociáldemokrata pártok és szakszervezetek az első igazi tömegmozgalommá és tömegpártokká értek a XIX. század utolsó évtizedére szerte Európában és a legnagyobb kihívást jelentették a polgári társadalomnak.

### A marxizmus válsága és a piactudomány elfogadó demokratikus szocializmus megszületése

Ugyan Marx s Engels a radikális forradalmi irányzat prófétái voltak, de hosszú életük és politikai tevékenységük során alkalomról alkalomra még ők is érveltek a kompromisszumok szükségessége mellett. A szociáldemokrata politikusok nagy része azonban a reformista irányvonalat követte, kompromisszumokat keresett a fenálló renddel s csak szakokban és szlogenekben hangoztatta a radikális üzeneteket, a forradalmi végcélét. A szakszervezetek meg kifejezetten reformistának bizonyultak. A szakszervezetek és a szakszervezetekből kinövő szociáldemokrata politikusok alkották a munkásmozgalom vezetésén belüli reformista blokk legfontosabb bázisát, gyakran élesen elkülönülve a gyakorta értelmiségi háttérű politikusoktól, akik számára a radikális forradalom mielőbbi kirobbantása volt a cél. A reformisták jobb feltételeket, jobb fizetéseket és több demokráciát akartak a „kapitalista” rendszer keretein belül, s a szocialista végcél kitolták a távoli jövőbe, amit lépésről lépésre, a hatalom sán-

cainak elfoglalásával, békés fejlődés révén kívántak elérni.

A reformizmus különösen erőssé vált a századfordulóra, amikor a vezető szociáldemokrata teoretikusok és politikusok jelentős csoportjai felismerték, hogy az élet rácsúfolta Marxnak a kapitalizmus fejlődésére vonatkozó jóslataira. Marx azt jósolta, hogy munkásság a vasbértörvény miatt nem juthat előre s arra kárhoztatott, hogy szegény maradjon, miközben a gazdagok egyre kisebb csoportja egyre gazdagabb lesz. Marx azt várta, hogy a létminimum szintjén tengődő munkásság tábora egyre nő a proletizálódás folyamata révén, miközben egyre szűkül az egyre gazdagodó oligarchikus tőkés osztály. Marx azt jósolta, hogy az egyre nagyobb válságok hatására a kapitalizmus összeomlik. A századfordulóra kiderült, hogy ezek a világvége profécíák nem váltak be. A kapitalizmus soha nem látott fejlődést és jólétet teremtett ahelyett, hogy összeomlott volna az egyre nagyobb válságok hatására. Középosztályosodás, a jólét általános emelkedése következett be a nyomor és az elszegényedés terjedése helyett. Megállt a munkásság arányának növekedése s gyorsan növekedett a középosztályi értelmiségi, professzionális munkavállalói, alkalmazotti és kisvállalkozói rétegek aránya az általános proletizálódás helyett. A sokszínű és egyre növekvő középosztály magába foglalta a szakmunkásság és a munkásság egyre nagyobb részét, nemcsak a növekvő értelmiségi, alkalmazotti és kisvállalkozói rétegeket. Jelentősen emelkedett a munkásság életszínvonala és biztonsága, csökkent kiszolgáltatottsága.<sup>7</sup> A kapitalizmus képes volt békés együtélést kialakítani a szakszervezetekkel és egyre nagyobb teret engedett a munkás szervezeteknek, hogy beleszóljanak a munka világának szabályozásába, kiterjesszék a munkásvédelmi szabályokat a munkások és munkahelyek egyre nagyobb részére. Az Engels által az 1830-as években megismert gyári világon túllépett a történelem, s megindult a fogyasztói társadalom és a jólétben élő munkásság kialakulása.<sup>8</sup>

Nemcsak a társadalmi valóság változott meg, hanem a XIX. század utolsó harmadában bekövetkezett marginális forradalom a közgazdaságban romba döntötte a marxista politikai koncepció tudományos közgazdasági megalapozottságát, a Marx életében megjelent legfontosabb művének, a Tőkének a hitelét. A munkásosztály világtörténelmi szerepét megalapozó marxi elmélet kulcsa a kizsákmányolás közgazdasági koncepciója. Ez a koncepció a smithi-ricardoi értékelméletből kiindulva azt feltételezte, hogy az érték alapja a munka, s különbség van a használati és a csereérték között. A munkaerő használati értéke, a munkaidő alatt megtermelt érték több, mint a munkaerő csereértéke, a munkás munkaerejének újraelőállításához szükséges érték. Ez a különbség a két

<sup>7</sup> Lásd részletesebben: Bernstein, 1899, Berman, 2006

<sup>8</sup> A jólétő munkás elnevezés forrása: Goldthorpe, 1967.

érték között a forrása a munkások kizsákmányolásának, amelyet a tőkés profit formájában reaálizál a maga számára, elcsalva a munkásoktól munkájuk által megtermelt érték egy jelentős részét. Az 1870-es évek első felében fellépő marginalista iskolák újraalkották az érték elméletet. A marginalista elmélet az érték alapjává a vásárlói igényt<sup>9</sup>, a kínálat és kereslet egymáshoz viszonyított arányát,<sup>10</sup> és a ritkaságot tették,<sup>11</sup> és kimutatták, hogy a munkafolyamaton belül nincs marxista értelemben vett kizsákmányolás,<sup>12</sup> illetve hogy a marxista közgazdasági koncepció feloldhatatlan belső ellentmondásokkal terhelt.<sup>13</sup>

A marginális közgazdasági elméleti forradalom hatására, hogy csak a legjelentősebbeket soroljam föl, az angol fábiánus szocialisták, a német szociáldemokrata Eduard Berstein és a svéd szocialista Knut Wicksell egyaránt felismerték, hogy tarthatatlan a marxi kizsákmányolás elmélet és a munkásosztály világtörténelmi szerepére vonatkozó marxi koncepció.

De ugyanennek a marginális forradalomnak a Jevons és Marshall nevével fémjelzett és Walrashoz kötődő iskolái lehetővé tették gazdasági modellezését egy redisztribúcióra, a megtermelt jövedelmek igazságosabb elosztására alapuló egyenlőbb társadalomnak és a racionális gazdasági tervezésnek, amely enyhítheti a piacgazdaság egyenlőtlenségeit anélkül, hogy ehhez mindent felégető forradalmat kellene kirobbantani.<sup>14</sup>

Az osztrák marginális iskola egyik leágazása szintén fontos hozzájárulást jelentett a poszt-marxista reformista baloldal elméleti alapjainak kidolgozásához. Friedrich Wieser, a bécsi egyetem professzora - aki maga is fábiánus szocialista nézeteket vallott - dolgozta ki a gazdasági hatalom elméletét, amely szerint a gazdasági elit képes eltéríteni a szabad piacot és a piaci törvények érvényesülését és folyamatosan biztosítani hatalma révén előnyös gazdasági helyzetének újratermelését.<sup>15</sup> A bécsi egyetemen tanuló ifjú szociáldemokrata nemzedéken keresztül – akik között a XX. század történelmében olyan fontos szerepet játszó személyeket találhatunk, mint Otto Bauer, Rudolf Hilferding és Nikolaj Buharin - Wieser munkássága közvetlenül hatott a szociáldemokrata mozgalomra és az őse azoknak a modern marxista alapokon nyugvó, de a munkafolyamaton belüli munkaérték elmélet alapú kizsákmányolást elvető modern kizsákmányolás elmé-

leteknek, amelyek a kizsákmányolás okát a hatalmi helyzetben keresik.<sup>16</sup> Rudolf Hilferding, a német szociáldemokrata párt egyik legfontosabb XX. századi teoretikusa dolgozta ki az imperializmus elméletét, majd később a szervezett kapitalizmus elméletét, ami a modern szociáldemokrácia egyik legfontosabb gazdaság szervezési alapelvévé vált.<sup>17</sup>

Párhuzamosan az újra formálódó közgazdasági gondolkodással, a kialakuló szociológia szintén hozzájárult a baloldal poszt-marxista újrafarmálásához. A francia szociológia egyik legjelentősebb képviselője, Durkheim olyan szocialista szervezett gazdaság irányítási modellt vizionált jövőképként, amely megszünteti a társadalmi anómiát, az elidegenedést, de elfordul a véres forradalom marxi víziójától. Durkheim gondolatai Jean Jauresen keresztül váltak a francia szocializmus megújulásának egyik mozgató erejévé.<sup>18</sup>

A fenti komplex tényezők hatására a szocialista-szociáldemokrata pártok elkezdtek eltávolodni a marxi forradalmi kommunizmus és a munkásosztály vezette osztályharc koncepciójától s a növekvő középosztályok felé fordultak, hogy támogassák társadalmi bázisukat, s hogy ennek révén több szavazatot gyűjthessenek a választásokon, mint amit „természetes” bázisuk, a városi munkásság számára nyújt.

A munkáspártok kilépését a részben általuk is létrehozott munkás-pillérből segítette a konzervatív anti-szocialista uralgó elit új politikája, amely kidolgozása a német historikus iskola közgazdaszáihoz kötődik. A XIX. század közepén Németországban, katedra szocialista közgazdászok és szociológusok, a német historikus közgazdasági iskola tagjai, dolgozták ki a szociális állam koncepcióját, amelynek célja, hogy biztosítsa minden német állampolgár jólétét szociális reformokon keresztül, s ennek révén elérje a nép egységét és az állampolgárai által támogatott erős államot.<sup>19</sup> A német historikus iskola koncepcióját Bismarck ültette át a gyakorlatba. Bismarck úgy akarta blokkolni a szocialista pártok megerősödését, hogy a jóléti állam kiépítésével meggyengítse a munkásságnak az állammal szemben ellenséges pillérjét s ezzel aláássa a szakszervezetek szerepét a munkások életben.<sup>20</sup> Az 1870-es évek végén jött el a történelmi pillanat, amikor Bismarck szakítani tudott korábbi liberális szövetségeseivel, s megkezdte a szociális császárság kiépítését azzal a céllal, hogy megroppantsa a szociáldemokrata mozgalmat. Ennek része-

9 Menger 1871

10 Jevons, 1871, Marshall 1890

11 Walras 1874,

12 Bates, 1889

13 Böhm Bawerk, 1890

14 Steedman, 1995.

15 Wieser

16 See for example Olin Eric Wright munkásságát

17 Howard and King, 1992.

18 Aron, 1970.

19 Hülsman, 2007.

20 Bartha, A. and Tóth, A. 2013.

ként megkezdte a jóléti állam kiépítését és széleskörű szociális reformokat kezdeményezett. A jóléti állam szolgáltatásai kiépítésének kimondott célja az volt, hogy a munkások az állam híveivé váljanak azáltal, hogy az állam átveszi a szakszervezetek jóléti szolgáltató szerepét,<sup>21</sup> ami az egyik legfontosabb eszköze volt a munkás pillér kialakulásának az iparosodó német társadalomban.

A szakszervezetek és a szociáldemokraták kezdetben tiltakoztak a jóléti állam koncepciója ellen, joggal félve, hogy az alááshatja hagyományos bázisukat. De hamarosan rájöttek, hogyan lehet az ellenük kovácsolt fegyvert előnyükre fordítani. Összefüggésben a korábban tárgyalt poszt-marxista fordulattal, a szervezett kapitalizmus és a jóléti állam kiterjesztésének követelése felé fordultak, amely vízió a marginalista közgazdasági iskola hatására alakult ki és kapott tudományos alátámasztást. A poszt-marxista szocialista/szociáldemokrata pártok legfontosabb politikai követelésükké a valóságos demokráciát tették, a racionális szervezett kapitalizmust, az egyre nagyobb egyenlőség megteremtését szociális reformok és a jóléti állam kiterjesztése révén. A kapitalizmus által megtermelt gazdagság igazságosabb elosztását és az aránytalanul megszerzett jövedelmek újraelosztását követelték egy egyenlőbb, humánusabb társadalom megteremtése érdekében. Ez az új jóléti állam vízió megengedte nekik, hogy kilépjenek az ipari munkásság Marx által nekik kovácsolt szűk ketrecéből, s igazi néppárttá válva az egyre szélesedő és sokszínű középosztályok és alsóosztályok képviselőjeként léphessenek fel a gazdagok és hatalmasok szűk elitjével szemben. Korábbi forradalmi szövegeik és munkásjellegük feladása megnyitotta az utat arra, hogy a növekvő alkalmazotti és professzionális középrétegekhez tartozók is meghallják az üzeneteiket, akik korábban ellenségesen vagy legalábbis idegenkedve tekintettek a forradalmi szocialista/szociáldemokratata pártokra.<sup>22</sup>

A jóléti állam felé orientálódó szociáldemokrata politika első nagy sikere volt a német szociáldemokrata párt tartós kormányzati szerepvállalása a weimari Németországban. Azonban az SDP formális ragaszkodása a marxizmushoz és a marxista forradalmi szlogenekhez megkönnyítette a radikális jobboldal számára, hogy félelmetes forradalmi erőnek állítsa be és ezzel gátolja átalakulásukat igazi néppárttá, amely nemcsak a munkásosztály pártja, hanem a sokszínű közép és alsó osztályok koalícióját képviseli.

Az igazi áttörés Svédországban következett be a harmincas években, miután a svéd szociáldemokrata párt teljesen szakított a marxizmussal és Wicksell és több más szocialista irányultságú közgazdász segítségével kidolgozta a demokra-

tikus jóléti állam vízióját, amely nemcsak azt ígérte, hogy megőrzi a piacgazdaságot, hanem hogy még hatékonyabbá is teszi. A megújult svéd szociáldemokrata párt új poszt-marxista víziója az egész nép számára ígért új hazát, s nem csak a munkásságnak. Nem csoda, hogy a svéd SAP lett az első szociáldemokrata párt, amely tartósan hatalmon tudott maradni és érvényesíteni tudta társadalomszervezési koncepcióját a társadalom nagyrésznek támogatását élvezve, miközben fennmaradt a versenyképes piacgazdaság és demokratikus politikai rend.<sup>23</sup> A többi szociáldemokrata párt a kontinensen csak a második világháború utáni korszakban vetkőzött le utolsó maradványait a marxi koncepciónak, s szakított hivatalosan is a marxista hagyománnyal.

### A forradalmi szocializmus és a forradalmi nemzeti szocializmus lázadása és leválása a demokratikus szocializmusról

A szocialista/szociáldemokrata pártok reformista fordulata és a pártelit egyre bürokratikusabb gépezete, amely egyre nyilvánvalóbban szembefordult a marxizmus forradalmi és direkt demokrata szellemével azonban elégedetlenségnek és mozgalmon belüli lázadásnak nyitott teret. Elsősorban a marxista műveltségű fiatal értelmiségi radikálisok lázadtak fel az eszme elárulása és a forradalmiság elhagyása miatt a megcsontosodott és jól élő párt és szakszervezeti bürokraták uralma ellen. Egy részük a marxi forradalmi hagyomány szellemében szembefordult a mérsékelt többséggel, s radikális forradalmi pártokba szerveződött Legsikeresebbek közülük a Lenin vezette bolsevikok lettek, akik a maguk választotta nevére kisebbségben voltak az orosz munkásmozgalmon belül. A Lenin vezetésével kialakuló radikális forradalmi szocialisták, kihasználva az I. világháború okozta rettenetes szenvedéseket és a régi rend legitimitásának összeomlását, 1917-ben megteremtették a világ első szocialista uralmát s nekiláttak a piacellenes és magántulajdon mentes társadalom marxi víziójának megteremtéséhez.

A radikális szocialisták egy másik része, csatlóva a munkásságban és Marxban, nem a forradalmi Marxhoz próbált visszatérni, hanem a tömegek radikalizálásának, forradalmasításának új módját keresték. Sorel, korának talán legnagyobb tartott radikális marxista gondolkodója volt az első, aki leszámolt Marx idealizált forradalmi munkásosztály víziójával, számot vetve azzal, hogy a középosztályosodó munkásság „kiegyezett” a rendszerrel s ettől az egyre konzervatívabb rétegtől nem várható el, hogy a forradalmi robbanás mozgató-

<sup>21</sup> Ferguson, 2008:200-208.

<sup>22</sup> Raico, 2012., p. 83

<sup>23</sup> Berman, ibid.



ereje legyen. Sorel a nacionalizmusban fedezte fel korának forradalmi erejét, ami képes arra, hogy az egész népet forradalmasítsa.<sup>24</sup> Sorel gondolatai Olaszországban is táptalajra találtak fiatal radikális nacionalisták körében, akiket bántott az olasz parasztság szegénysége és kivándorlása, az olasz nemzet romlása. Az olasz gyarmatosító csapatok aduai veresége nyomán a nacionalista megújulás láza öntötte el Olaszországot. Enrico Corradini, egy fiatal radikális nacionalista költő is azok közé tartozott, akik egy erős Olaszországot akartak, amely képes megteremteni a maga birodalmát annak érdekében, hogy ki tudja elégíteni az olasz szegényparasztkok földigényét és biztosítani tudja jólétüket. Corradini szerint ennek a szép jövőnek útjában a külföldi nagyhatalmak álltak, amelyek gátolják Olaszország felemelkedését és kizsákmányolják Olaszországot. Corradini a marxista kizsákmányolás koncepcióját átültette a nemzetek viszonyára: azt hirdette, hogy a proletármegmozgásokat kizsákmányolják a fejlett burzsoá nemzetek ugyanúgy, mint a tőkés a proletárokat.<sup>25</sup> Számára Olaszország volt a proletármegmozgás, amely nem tud gondoskodni saját szegényeiről, mert kizsákmányolják és fejlődésében blokkolják a fejlett ipari nagyhatalmak.<sup>26</sup> Ez az nemzet elkocsosodásától tartó, expanzionista, hódító és szociális töltetű nacionalizmus, amelyet a fejlett országoktól elszenvedett kizsákmányolás gondolata támasztott alá, létre hozott egy új típusú agresszív nacionalizmust, amely a nemzet egységét kívánta megteremteni a nemzet nagyságának és jólétének biztosítása érdekében. Szembefordulva a marxizmussal, amely a nemzetet megosztotta munkásosztályra és tőkésekre, s a nemzet kebelén belüli forradalmi harcra hívott fel a nemzet egyik része ellen, az új irányzat az egész kizsákmányolt nemzet egységét kívánta megteremteni, eltemetve a nemzet belüli osztályharc koncepcióját annak érdekében, hogy az egységes és erős nemzet a nemzetek versenyében képes legyen helyt állni, megszüntetni kizsákmányolását, s kevésbé érdemes nemzetek rovására megvalósítsa nemzeti céljait. Ez a hódító célú szociális nemzeti gondolat lett a központi ideológiai gondolata a XX. század első felében megszületett fasiszta és nemzeti szocialista eszméknek.<sup>27</sup> Az új szociális nemzeti radikalizmus újságjainak névválasztása – Il Popolo, Völkische Beobachter, Nemzet Sava – szintén kifejezték azt az igényt, hogy az egész nép nevében beszéljenek a külföldi kizsákmányolók és otthoni ágenseik ellen.<sup>28</sup>

Mind a forradalmi szocializmus, mind a radikális szociális

nacionalizmus hívei elhanyagolható kis csoportocskákat alkottak az I. világháború vérvizataráig. A reformista szociáldemokrata pártok és a reformista centrista jobboldali pártok jórészt kielégítették a munkásság és az újonnan keletkező középosztályok baloldal felé tájékozódó tagjainak politikai aspirációit. Az I. világháború szenvedései, a háború brutalizáló hatása, a határátjáról vagy át nem rajzolásból fakadó sérelmei kellettek ahhoz, hogy megroppanjon a Belle Epoque nyugalma és összeroppanjon a politikai rendszer stabilitása több volt hadviselő országban. A háborút követő szociális és politikai válság hatására csapott fel a forradalmi düh lángja Oroszországban, Olaszországban Magyarországon és Németországban.

Az orosz forradalom rémisztő hírei és a hazai kommunista/radikális baloldali felkelések hatására Olaszországban és Németországban az eredetileg a politikai baloldalról induló radikális szociális nacionalizmus jobbra fordult s a nemzetet és a nemzeti egységet fenyegető baloldali radikalizmus ellen fordult. A radikális szociális nacionalizmus, amely a nemzet egységét kereste annak érdekében, hogy helyreállítsa a nemzet egykori nagyságát és véget vessen az ország kizsákmányolásának és kiszolgáltatottságának természetes módon lett a legellenségesebb anti-marxista, s ilyen értelemben jobboldali politikai mozgalom, szembefordulva a marxista osztályharc koncepcióval, amely a nemzet egységét ássa alá és gyengíti azzal, hogy polgárháborút hirdet a nemzet két fele között, s a proletáriátus győzelme esetére minden nemzet elmosását ígéri egy világnemzetbe.

A radikális szociális nacionalisták különös erejét az adta, hogy nacionalista jellege ezeknek a mozgalmaknak lehetővé tette, hogy keressék a hazafias és nacionalista,<sup>29</sup> a nemzeti érzelmeket mélyen átérző állampolgárok, középosztályok és elitek szövetségét, akiket halálra rémített a kommunista forradalom győzelmének lehetősége.<sup>30</sup> A szociális jellege ezeknek a mozgalmaknak meg azokat vonzotta, akik a szociális válság nyomán elvesztették minden reményüket a centrista reformista pártokban. A nemzeti és szociális szárny küzdelme jelen volt mind az olasz fasiszta, mind a német náci mozgalomban. Azonban a tradicionális konzervatív nacionalista elitekkel való együttműködés lehetősége miatt mindkét esetben a szociális vonal szorult háttérbe.<sup>31</sup> Az NSDAP becenevének megváltozása Nazi-Sociról a Nazi (nacionalista) névre mutatja a hódító nacionalista vonal előtérbe kerülését

24 Sternhell, 1994

25 Gregor, 1974.

26 Corradini, 1924.

27 Berend, T. 1983. 176-177.o.

28 Lukács, 1997

29 Hazafias és nacionalista megkülönböztetéséről lásd: Lukács, 1997.

30 Forradalom és félelem kapcsolatáról lásd: Bibó, 1945.

és a szociális forradalmár vonal háttérbe szorulását.<sup>32</sup>

A munkásság szavazataiért folytatott harcban, a húszas-harmincas években a még mindig jórészt munkáspárt jellegű szocialista/szociáldemokrata pártok elég sikeresek voltak a nagyvárosi munkásság támogatásának megőrzésében. A náci párt csak a kisebb városokban és falvakban élő munkások között tudott jelentősebb támogatást szerezni magának. A reménytelen helyzetű, radikalizálódott fiatalok meg hol ide, hol oda csapódtak, gyakran inkább a körülmények hatására, mint mély elkötelezettség nyomán.<sup>33</sup>

A második világháborúban véres véget ért a radikális szociális nacionalizmus. Hitler radikalizmusa,<sup>34</sup> a náci Németország égbekiáltó bűnei ellehetetlenítették a radikális szociális nacionalizmust.

### Új közmegegyezés a II. világháború után: a szociáldemokrácia végleges lemondása a marxizmusról és a radikális jobboldal újraszületése

A második világháború után a jóléti állam, demokratikus rend és a piacgazdaság vegyes modellje mellett érvelő szociáldemokrata pártok létre tudtak hozni egy tartós koalíciót a tradicionális támogatóik, a városi munkásság és a városi alkalmazotti és professzionális középosztályok között, s ennek révén a legfontosabb váltópártjai, alkalmanként koalíciós partnerei lettek a mérsékelt jobboldali konzervatív keresztényszocialista és kereszténydemokrata pártoknak.

A II. világháborút követő békés aranykorszakban a Nyugat Európai országok mindegyike sose látott jólét növekedésen ment keresztül, amivel együttjárt a jóléti állam növekedése. Az életszínvonal gyors növekedése és a biztonság érzete együttesen jelentősen csökkentette a korábbi szociális konfliktusokat. Lezárult az európai polgárháborúk kora.<sup>35</sup> A jóléti állam kiterjedése, a tömeges középosztályosodás, a mobilitás, a korábban egymásnak feszülő ideológiai ellentétek enyhülésével jórészt felszámolódtak a korábban kialakult társadalmi pillérek. Ennek a de-pillarizációs folyamatnak részeként jórészt megszűnt a munkásság pillére, a „munkásosztály”, s a munkások visszavédtek egy foglalkoztatási csoporttá a sok közül.<sup>36</sup> A korábbi munkás pillér felszámolódását mi sem mutatja jobban, mint hogy mára a szakszervezetek tagjai között többségben vannak a fehérgalléros alkalmazotti

státuszú munkavállalók, s hogy a szociáldemokrata pártok elvesztették korábbi munkásjellegüket és egyre inkább a jóléti államot támogató középosztályok pártjaivá váltak. Idősebb, még a munkásmozgalomból kinőtt szociáldemokrata vezetők néha-néha borozgatás közben még eléneklik az Internacionálét, de ez nem változtat azon, hogy a szociáldemokrata pártok megszűntek a munkásság pártjai lenni, s megszűnt munkás jellegük.

A marxi forradalmi végcél koncepcióját valló kommunista pártok jórészt elvesztették vonzerejüket a középosztályosodó, elégedett és jólétet élvező Nyugat Európában, bár időleges fellángolások és kivételek mindig voltak. A forradalmi kommunista pártokra a végső csapást a kelet-Európai szovjet birodalom felbomlása mérte, a létező szocializmus összeomlása. Ezzel lényegében eltűntek az utolsó olyan politikai pártok a politika világából, amelyek még hirdették a munkásosztály különleges szerepét a foglalkoztatási csoportok között.

A hatvanas-hetvenes években egyetemi campusokon megszülető újbaloldali gondolat és mozgalmak, bár néha szlogen szinten megemlékeznek a munkásokról, számos fontos témája, mint az LGBTQ jogok, bevándorlás támogatása és értelmiségi jellegük inkább eltávolította tőlük az alapvetően tradicionális erkölcsi értékeket valló, a bevándorlástól féltő munkások nagy tömegeit. Az időnként hangoztatott szlogenek és időnkénti óhajtozások ellenére a munkásokkal való szoros kapcsolatra, az új baloldal is inkább gyanakvó a passzív, a progresszív értékek iránt inkább ellenérzést mutató munkások nagy tömegeivel szemben.

A szocialista baloldal a XXI. századra dekonstruálta azt a munkásosztály képet, amelyet maga alkotott s aminek révén felemelkedett a politikai szereplők közé.

Ugyanakkor nagyon sok magát munkásnak tartó választópolgár úgy érezte, hogy a baloldal elhagyta őt. Sokuk számára idegen lett a baloldal, amelyet olyan polgári és/vagy értelmiségi értékeket valló pártok alkotnak, amelyek nem foglalkoznak a keményen dolgozó, becsületes emberek mindennapi problémáival.

Részben e csalódástól fűtve,<sup>37</sup> részben amiatt, hogy a nyolcvanas években újraszülető radikális nacionalista jobboldali pártok olyan problémákat tematizáltak, amelyek nagyon sok munkást érintettek, a munkásság nagy tömegei radikális jobboldali szavazóvá váltak nagyon sok európai or-

31 A radikális szociális nacionalista pártok kettős jellegéről szintén lásd: in: Tóth, A. – Grajczár, I. 2012.

32 Lukacs, 1997.

33 Geary, 1988.

34 Erik Nolte (1963) radikális fasizmusként jellemezte Hitler náciizmusát.

35 Nolte, 1963.

36 Ezt a folyamatot szemlélteti Ulrich Beck individualizációja, Zygmunt Bauman elmélete a folyékony társadalomról.

37 Magyar viszonylatban ezt a csalódást mutatja: Bartha-Tóth, 2015.



szágban. Különösen a tömeges migráció, a de-indusztralizáció és a jóléti állam költségeinek visszavágása keltett ellenérzéseket a relative alacsony jövedelmű, korábbi biztos és megbecsült munkavállalói státuszát veszélyeztetve érző, s alacsonyabb értékű településrészekben lakó munkásokban, akik emiatt közvetlen szomszédságba kerültek a bevándorlókval. Az európai társadalmak ilyen irányú átalakulása tápot adott egy új típusú radikális nacionalista irányzatnak, amely a nemzet tagjait (nativist – e szót használja erre Cas Mudde)<sup>38</sup> kívánja megvédeni a jóléti állam szolgáltatásaival állítólagosan visszaélő, beilleszkedni nem akaró, problematikus bevándorlókval szemben. A radikális pártok alulról feltörekvő új hullámának<sup>39</sup> élesen anti-elit és politikai korrupció ellenes hangvétele radikális népi (populista) karaktert adott nekik. Munkások nagy tömegei, akiket dühit a politikai elit mérhetetlen korrupciója, akik félnek tradicionális életviláguk megroppanásától, a migránsoktól, a Brüsszélből kikényszerített neoliberais reformoktól és a jóléti állam visszszorulásától, fokozatosan balról jobbra csapódtak és a radikális nacionalista jobboldali pártok törzsszavazóivá váltak baloldali szociáldemokrata pártok helyett. Immár mint a védelmet kereső nép, s nem a mitikus és mitizált ‘munkásosztály’ tagjaiként.

## 2. MUNKÁSSÁG A POLITIKAI BAL- ÉS JOBBOLDAL KÖZÖTT MAGYARORSZÁGON

Az ipari kapitalizmus a XIX. század második felében indult fejlődésnek Magyarországon, amikor végre eltörlésre kerültek a szabad vállalkozást gátló feudálisztikus kötöttségek. Az 1914-ig tartó fél évszázad sosem látott gyors fejlődést hozott magával s megteremtette a modern társadalmat. Németországban és Ausztriában valcoló szakmunkások, az I. és II. Internacionálé küldöttei, Németországból, Ausztriából és Csehországból bevándorló szakmunkások, a szocialista tanokat magukba szívó munkások és értelmiségiek közös erőfeszítése révén a XIX. század utolsó két évtizedében Magyarországon is létrejött a német modell mintájára a szociáldemokrata párt és a szociáldemokrata szakszervezetek kettős modellje.<sup>40</sup> A magyar szociáldemokrata mozgalom kifejezetten a mérsékelt irányzathoz tartozott az európai szociáldemokrata pártok között, s különösen jellemző volt ez a szakszervezetekre. Az I világháborút követő forradalmak miatt azonban megakadt a szociáldemokrata párt előrehaladása a jóléti államot követelő, középosztályok és alsóosztályok szé-

les koalícióját képviselő poszt-marxista irányba, ami felé a nyugati szociáldemokrata pártok elindultak. A Tanácsköztársaság balul sikerült kísérletében közreműködő szociáldemokrata párt a húszas-harmincas években jórészt beszorult a nagyvárosi szakmunkásság képviselőjének a szerepébe, s részben törvényi korlátok, részben a tanácsköztársaságban szerepvállalása miatti legitimitáció vesztese, részben saját marxizmusa korlátai miatt képtelen volt onnan kilépni, hogy a társadalom szélesebb rétegeit megszólíthassa, legyenek azok a középrétegek, vagy falusi agrárszegények és egyéb munkavállalói csoportok. Ez is hozzájárult, hogy a munkásságon belül nagyon eltérő kultúrájú munkásközösségek szilárdultak meg. Pittaway három nagy típust különböztetett meg: 1) a nagyvárosi szakmunkásság, akik nagyrésze szakszervezeti tag volt, akik a szociáldemokrata párt támogatói voltak s akik leginkább megfeleltek a marxista osztálykonceptciónak, önálló testet alkotva a társadalomban. 2) Az ingázó, falvakban lakó és városi munkahelyen dolgozó munkások, akikre leginkább jobboldali, keresztény konzervatív politikai nézetek voltak jellemzők s paternalista munkáltatóktól remélték sorsuk jobbra fordulását. 3) Nehézsorsú vidéki és vidéki városi munkástelepeken élő szoros munkásközösségek, mint a Tatabányai bányászok, akik nyitottak voltak bármilyen radikális, a helyzet gyökeres megváltoztatását ígérő ideológiára, legyen az jobboldali forradalmi szociális nacionalizmus, aminek magyar megfelelője a Nyilaskeresztes Párt volt, vagy kommunizmus.<sup>41</sup>

A második világháború után, a szovjet nyomásra létrejött, de kezdetben valamennyi népi támogatást is élvező kommunista rezsim megpróbálta megteremteni az ideológiája szerinti egységes, rezsimhű „munkásosztályt”. Ez a kísérlete, mint Mark Pittaway kimutatta, a sokszínűen rétegzett munkásság jelentős ellenállásával találkozott. Különösen a szakmunkás réteg ellenállása volt kézzelfogható, amely a munkafolyamat szerint mélyen hierarchizált munkástársadalom tetején állt, s amely a legtöbbet veszített a lefelé nivelláló egységesítő és a tradicionális munkásautonómiát felszámolni akaró egységesítő törekvések nyomán.<sup>42</sup> A sors fintora, hogy ez a réteg volt az, amely a kommunista hatalomátvétel előtti évtizedekben a szociáldemokrata pillér törzsét alkotta s amelyik legjobban megfelelt a marxi idealizált munkásosztály vízióknak, ha nem is forradalmisága, de aspirációi és önként is vállalt különállása miatt. A szakmunkásság még úgy ahogy informális alkukkal valamennyire meg tudta védeni érdekeit, de a faluról ingázó munkások rétege különösen sokat szen-

38 Mudde, 2007

39 Lasd: von Beyme., 1998.

40 Buchinger, 1947., Weltner, 1901.

41 Pittaway, 2012.

42 Pittaway, 2014. egyéni mobilitást. Lásd: Schumpeter, Joseph (1966) *Imperialism and Social Class*. New York: Meridian Books. Hasonló gondolatot fogalmazott meg szintén: Mises, Ludwig (1957/2007) *Theory and History*, ch. 7. Mises Institute: Auburn.

vedett az ötvenes években.<sup>43</sup> Nem véletlen, hogy ellenérzet, sőt, düh halmozódott fel a munkásokban is, a rezsिम hipotetikus vezető osztályában a rezsimmel szemben, amely fűtötte a forradalom lángját 1956-ban és éltette a munkástanácsok formájában a munkásellenállást a forradalom leverése után is.

A Kádár korszak hosszú békés periódusa, s különösen a hatvanas és hetvenes évtizedek alatti folyamatos életszínvonal növekedése megteremtett valamilyen kompromisszumot a rezsım és a munkásság különböző kultúrájú és aspirációjú rétegei között, amely révén a rezsım élvezett bizonyos legitimitációt. S bár a szocialista rezsım egyenlősítő és az állampolgárokat depolitizáló évtizedei alatt látszólag kialakult egy meglehetősen homogenizált társadalom, de ennek a látszólag homogén világnak az igazi társadalmi és politikai strukturáltsága ismeretlen volt a kommunista rendszer természetéből fakadó korlátok miatt.<sup>44</sup> Szociológiai kutatások kimutatták, hogy a munkásságon belül továbbra is létezett egy jelentős rétegződés, amely részben a hagyományos szakmai-munkafolyamaton belüli hierachiának felelt meg, részben a termelés folyamatosságának biztosítása szerinti pozícióknak. A hetvenes évektől engedélyezett piacodása a munkaerőpiacnak és a kisvállalkozási lehetőségek kinyílása tovább rétegezte a munkásságot annak megfelelően, kiknek volt lehetősége belépni a piaci alku világába, miközben megőrizte a biztos megélhetést nyújtó főállását is a szocialista ipari vállalatoknál.<sup>45</sup>

A következménye ennek a komplex, sokrétű és sokirányú piacodásnak és az informális alkuknak, hogy miközben a párt továbbra is munkásosztályról beszélt, s annak nevében, arra hivatkozva gyakorolta a hatalmat, a munkásság nemcsak továbbra is rétegzett maradt, hanem nagyrészt felbomlottak a korábbi munkásközösségek. Az individualizálódott munkások mindegyike egyedi „életvállalkozói” életstratégiákat alakított ki, s a lehetőségek szerint a lehető legjobb életet igyekezett biztosítani maga és családja számára, ahogy tudott: hol kemény munkával (önkiszákmányolással), hol munkahelyi informális alkuval, hol fekete munkával, hol főállású munkavégzés és mellékállások kombinálásával, hol kisvállalkozóvá válással, hol munka melletti továbbtanulással, hol pártállami karrierútra lépéssel.<sup>46</sup>

A magyar „munkásosztály” már azelőtt megszűnt a szocializmus alatt, mielőtt az MSZMP lemondott a munkásosztály nevében való hatalomgyakorlásról, megszűnt marxista-leninista párt lenni s e változás jegyében száműzte a „munkás” szót nevéből.

Azzal, hogy a baloldal lemondott a marxi munkásosztály koncepcióról 1989-ben a munkásság egyike lett a sok foglalkozási csoportnak. A munkásság elvesztette – amennyiben ez veszteség – azt a kitüntetett politikai szerepét, amit a marxista szocialista utópia neki tulajdonított. Ennek is köszönhetően a munkásság mint olyan megszűnt a politikai és a politika tudományi érdeklődés tárgyának lenni. Ahhoz, hogy a „munkásság”, a „munkás kérdés” ennyire kiesett a politikai érdeklődés látóteréből az is hozzájárult, hogy nyugat-európai sorstársaihoz képest a magyar munkásvilág – éppen a szocializmus következményeképpen – valószínűleg sokkal jobban megosztott, rétegzett s mélyrehatóbban individualizálódott egyedi életstratégiákat követő munkásokra. Nem véletlen, hogy a szakszervezetek sem voltak képesek megtartani a munkásság szervezethez és valamilyen formában (elő)jogokkal és szolgáltatásokkal körbezárt egy munkás-pillért. A munkások Magyarországon is a „nép” részévé váltak s a rájuk hivatkozó pártok és szakszervezetek megszűntek fontos politikai tényezőnek lenni.

Ugyanakkor nem véletlen, hogy hasonlóan a nyugat-európai politikai mozgáshoz, Magyarországon is megfigyelhető, hogy a munkás szavazók egy jelentős része jobboldali radikális jelszavakkal szimpatizál és jobboldali radikális pártra szavaz két évtizeddel a rendszerváltás után. Magyarország röpke két évtized alatt bejárta azt az utat, amihez Európa szerencsésebb felében hat-hét évtized kellett.

A hagyományos, magát szocialistának/szociáldemokratának valló baloldali párt, az MSZP, amely a kilencvenes évek elején sikeresen újrarápította társadalmi támogatottságát a jóléti állam programjával, összeroppant a 2006-2010 közötti mély politikai, gazdasági és erkölcsi válság nyomán, amikor neo-liberálisnak címkézett költségvetési megszorításokat léptetett életbe. A széles körben korruptnak és neo-liberálisnak, álbaldalinalnak tartott párt elvesztette támogatottsága nagyrészét, beleértve a munkás szavazókat is. Munkásokkal készült interjúkban gyakran felmerül, hogy az MSZP elhagyta őket, nem foglalkozik az ő gondjaikkal, hanem korrupt karrier politikusok pártja. Az újbaloldali pártok a legtöbb munkás számára idegen, elit-értelmiségi mozgalmak, amelyek olyan liberális életmód értékeket képviselnek, amelyek távol állnak a számos munkás által vallott konzervatív tradicionális

43 Pittaway, 2014

44 Gombár, 1973.

45 Héthy and Makó. 1978.

46 A hetvenes és nyolcvanas években bekövetkezett individualizációra és a hagyományos munkásközösségek felbomlására Bill Lomax, az 1956-as munkásellenállás (Lásd Lomax 1989) egyik legavatottabb kutatója hívta fel a figyelmemet egy személyes beszélgetés során.

családmodellről, s nem azokról a problémákról beszélnek, amik számukra fontosak.<sup>47</sup>

Nagyon sok munkás számára még a II. Világháború előtti korszakból átöröklődött családi politikai hagyományok és különösen a Rákosi korszakban és az 1956 utáni megtorlások során elszenvedett sérelmek miatt kizárt a baloldal felé való politikai tájékozódás, s emiatt sokan eleve a politikai jobboldal felé vonzódnak. Különösen felerősödött az utóbbi években a radikális jobboldal felé való vonzódás, annak hatására, hogy részben csalódtak a FIDESZ ígéreteiben és elítélik a FIDESZ korrump hatalom gyakorlását. De ebben a vonzódásban szerepet játszik az is, hogy sok munkás számára a Jobbik az a párt, amely legjobban kifejezi azt a defenzív nacionalizmust, amit ők is átérzenek, bár egyénekenként eltérő mélységben: félelmet a cigányoktól, a zsidóktól, a multik kizsákmányolásától, a Brüsszelből kikövetelt neo-liberális reformoktól, a bankoktól. A 2006 óta tartó, lassan egy évtizedes válság hatása, hogy ezek a félelmek mintha felülírnák azokat a félelmeket, amelyek a radikális jobboldali párt hatalomra jutásához kötődnek: a külföldi tőke kivonulásától, az európai fejlődési úttól való eltéréstől, az Európával való szakítás beláthatatlan következményeitől való félelmet.

## Összefoglalás

A tanulmány végigkövette azt az utat, amely elvezetett addig, hogy felbomlott a marxi politikai koncepció, és a marxi szocializmus vízióját követő szocialista és kommunista partok feladták a tévesnek és zsákutcának bizonyult marxi közgazdasági és politikai koncepciót. A történelem azonban egy tévút lezárultával nem ért véget. A marxi vízió hatására máig velünk él és hat a kizsákmányolás hite és az a vád, hogy a piac csak keveseknek jó s a nagy többség számára káros. Ezek a hitek tovább élnek és táptalajul szolgálnak piacellenes és az állam piackorlátozó szerepét növelni akaró politikai mozgalmaknak. Hiába, hogy tévutaknak bizonyultak a piacellenes és állami irányítást erősítő politikai mozgalmak által létrehozott különutak. Hiába az életszínvonal és életminőség látványos javulása a piacgazdaságokban, szemben a nem-piacgazdaságok, a különféle szocializmusok rettenetes valóságával. Maroknyi közgazdász, akik még hisznek a marxi kizsákmányolás-koncepcióban – és sokkal nagyobb aránya a társadalomtudósoknak, akik a piacban keresik a társadalom betegségeinek a baját – táplálják az államban való hitet. A marxizmus tovább él és rombol a kizsákmányolás hitében és az államféltis formájában és alapja azoknak a kollektivistáknak, amelyek diktatorhajlamú demagóg politikuskoknak kreálnak legitimitást, akik aztán a népre hivatkozva éppenséggel saját korlátlan uralmukat valósítják meg a nép felett.

*A szerző a MTA TK tudományos főmunkatársa*

## FELHASZNÁLT IRODALOM

- Aron, Raymond. *Main Currents of Sociological Thoughts*. London: Penguin, 1970
- Bartha, A. – Tóth, A. „A nyugdíjrendszerről és a jóléti államról folyó magyarországi viták.” In *Working Papers in Political Science: MTA TK PTI, 2013*
- Bartha Eszter: *Magányos harcosok: Munkások a rendszerváltás utáni Kelet-Németországban és Magyarországon*. Budapest, L'Harmattan, 2011.
- Bartha, Eszter-Tóth, András 2015 „The appeal of radical right to workers and the working of the ethno-neo nationalistic identity politics in postsocialist Hungary”, mimeo.
- Bates, John Clark 1899 *The Distribution of Wealth: A Theory of Wages, Interest and Profits*
- Bibó István 1944 *Az európai társadalomfejlődés értelme*, Bibó István írásai, III. Kötet
- Böhm-Bawerk, Eugen 1896 *Karl Marx and the Close of His System*
- Berend, T. 1983. *Válságos évtizedek*. Budapest: Gondolat.,
- Bernstein, Eduard. „Evolutionary Socialism.” 1899,
- Berman, Sheri. *The Primacy of Politics: Social Democracy and the Making of Europe's Twentieth Century*. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.
- Beyme, Klaus von, ed. 1988 *Right-Wing Extremism in Western Europe*. London: Frank Cass,
- Buchinger, Manó *Küzdelem a szocializmusért*. I-II. kötet. . *Küzdelem a Szocializmusért*. I-II. kötet. Budapest: Népszava, 1947.
- Corradini, Enrico. 1924. „Italian Imperialist Doctrine.” *Living Age* I.(March):408-10
- Fazekas, K. and Scharle, Á. (Ed.). 2012. *From Pensions to Public Work, Hungarian Employment Policy from 1990-2010*. Budapest
- Ferguson, N (2008): *The Ascent of Money*. The Penguin Press, New York
- Geary, Dick. „Who Voted for the Nazis? (Electoral History of the National Socialist German Workers Party).” *History Today* October (1988).
- Goldthorpe, Lockwood, Bechhofer, Platt 1967 „The Affluent Worker and the Thesis of Embourgeoisement: Some Preliminary Research Findings” *Sociology* January 1967 vol. 1 no. 1 11-31
- Gombár, Csaba. „Van-e, és ha van, milyen a politikai tagoltság nálunk?” In: *Borítékolt politika*, 9-51. Budapest: Pénzügykutató RT., 1973.
- Gregor, James. 1974. „Fascism and Modernization: Some Addenda.” *World Politics* 26, no. 03 April (1974): 370-84
- Guardian, *Alienated French working-class vote far right claims analyst*, 2015. 03.22.
- Héthy – Makó: *Munkások, érdekek, érdekegyeztetés*. Budapest: Gondolat, 1978.
- Howard & King. *History of Marxian Economics, Volume 2, 1929–1990*. New York: Princeton University Press, 1992.
- Hülsman, Guido. *Mises: The Last Knight of Liberalism*. Auburn: Ludwig von Mises Institute, 2007.
- Jevons 1871 *Theory of Political Economy*. . London: MacMillan,

<sup>47</sup> Lásd részletesebben: Bartha Tóth 2015.

- Körösényi, A. 2012. A politikai polarizáció és következményei a demokratikus elszámoltatásra, Working Papers in Political Science, Vol. 1012/1. Budapest: MTA TK PTI
- Lomax, Bill 1989 Magyarország 1956. Aura Kiadó
- Lukacs, J. The Hitler of History. New York: Vintage Books, 1997.
- Lukacs, J. Democracy and Populism. New Heaven: Yale University Press, 2005.
- Marshall, Alfred 1890 Principles of Economics
- Menger, Carl. 1871 (1976) Principles of Economics. New York: New York University Press.
- Mudde, Cas 2007 Populist Radical Right Parties in Europe. Cambridge: Cambridge University Press.
- Nolte, Eric. Three Faces of Fascism: Henry Holt & Company, Inc, 1965.
- Ost, David. The defeat of Solidarity : anger and politics in postcommunist Europe Ithaca, N.Y. : Cornell University Press, 2005
- Pittaway, Mark. The Workers' State. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 2012.
- Pittaway, Mark. From Vanguard to the Margins: Workers in Hungary, 1939 to the Present. Leiden Boston: Brill, 2014.
- Raico, Ralph. Classical Liberalism and the Austrian School. Alabama: Mises Institute, 2012., p
- Sperber, Jonathan. Karl Marx a Nineteenth Century Life. London and New York: Liveright Publishing Corporation, 2013.
- Steedman, Ian. Socialism and Marginalism 1870-1930: Routledge, 1995.
- Sternhell, Zeev The Birth of Fascist Ideology: From Cultural Rebellion to Political Revolution. Princeton: Princeton University Press, 1994
- Tóth, A. „The Failure of Socialdemocratization of the Hungarian Union Movement.” In Workers after Workers' States, edited by S. - Ost D Crowley, 47-71., 2002
- Tóth, András. A Szakszervezetek. Budapest: MSZOSZ Étosz Egyesülés, 2008.
- Tóth, A. – Grajczár, I. . „A Nemzeti Radikalizmus.” In: Van irány? edited by Körösényi András Boda Zsolt, 83-110. Budapest: Új Mandátum, 2012.
- Tóth, András, The National Revolutionary Right Wing Parties, forthcoming.
- Tölgyessy, P. 2008. Tölgyessy: ez már hidegháború, Borsonline. 2008.10.25
- Walras, Leon 1874 Elements of Pure Economics, or the theory of social wealth
- Weltner, Jakab. Tíz Év a Szervezkedésről. Budapest, 1901.
- Wieser, Friedrich. Social Economics. New York: Adelphi Company, 1927.
- When, Francis 2010 Karl Marx Harper Press
- Ulrich Beck individualizációja, Zygmunt Bauman elmélete a folyékony társadalomról

SZENTPÉTERI NAGY RICHARD

## A kormányformák tipológiája

A jelenlegi magyar kormányforma sajátosságairól (*A magyar kormányforma*, Atheneum Konzervatív Szemle 1. évf. 1. szám) és a parlamentáris kormányforma államfőjéről (*A parlamentáris államfő*, Atheneum Konzervatív Szemle 1. évf. 2. szám) írott dolgozataink összefoglalásaképpen ebben az írásban arra vállalkozunk, hogy megkíséreljük bemutatni a kormányformák rendszerezhetőségéről vallott nézeteinket. Nyilvánvaló, hogy a kormányformák tipológiájához a hatalommegosztás tanából érdemes kiindulni.

Ezen a téren könnyű dolgunk van, hiszen Sári János alapvető műve óta a hatalommegosztás elméletének történetéhez magyar nyelven legfeljebb margószéli jegyzetek fűzhetők.<sup>1</sup> Ilyen kiegészítésként fogalmazhatjuk meg azt is, hogy a nagy orákulum, Montesquieu elődje, John Locke, aki ugyancsak megkülönböztette egymástól a törvényhozó és a végrehajtó hatalmat – törvényhozó, végrehajtó és föderatív hatalmat különítve el –, a végrehajtó hatalom indokoltságát azzal magyarázta, hogy kell egy állandóan működő hatalom, amely gondoskodik a törvények végrehajtásáról.<sup>2</sup> E végrehajtó hatalmat illetően Rousseau elképzelése természetesen egészen más alapokon nyugszik, hiszen e végrehajtó hatalom szerinte kizárólag a törvények végrehajtását jelenti, amelyet az uralkodó, illetve a hatóság a főhatalom nevében gyakorol.<sup>3</sup>

Locke a bírói hatalmat nem tekintette önálló hatalmi ágának. A bírói és a végrehajtó hatalmi ág viszonylag késői elkülönülését azzal magyarázhatjuk, hogy egykoron – és részben napjainkban is – a bírói jogalkalmazást csak a törvények végrehajtásaként értelmezték. Hazánkban az 1869. évi IV. törvénycikk mondta ki, hogy az igazságszolgáltatás elkülönül a közigazgatástól. Az Alkotmánybíróság a 38/1993. (VI. 11.) AB határozatában a bírói hatalmi ág függetlenségét hangsúlyozta, a törvényhozó és a végrehajtó hatalmi ággal ellentétben. A határozat szerint „a bírói hatalom sajátossága az, hogy a másik két, „politikai” jellegű hatalmi ággal szemben állandó és semleges. Ebből következően a bíróság nem is lehet olyan kölcsönös meghatározottságban és függésben a többi hatalmi ágtól, amilyenben azok egymás között vannak.”

A jelenleg hatályos Alaptörvény már tartalmazza, hogy a kormány a végrehajtó hatalom általános szerve. A kormánynak alkotmányjogi és közigazgatási jogi jellegét mutatja, hogy sok más alkotmányhoz hasonlóan az Alaptör-

vény a kormányt a közigazgatás legfőbb szervének nevezi.

Könnyen ki lehet jelenteni azt, hogy a parlamenti többség és a kormány összefonódása a hatalmi ágak megosztását fikcióvá tette. A jelzett AB-határozat azt is leszögezte, hogy a „törvényhozó és a végrehajtó hatalom »elválasztása« ma lényegében a hatáskörök megosztását jelenti a Parlament és a Kormány között, amelyek azonban politikailag összefonódtak. A parlamenti többséget alkotó pártok alakítanak Kormányt, a Parlament zömmel a Kormány törvényjavaslatait szavazza meg.”

Ugyanakkor az országgyűlési képviselőség és a kormánytagság között hazánkban nincs összeférhetetlenségi szabály, nem úgy, mint például Belgiumban, Franciaországban, Hollandiában éppen a hatalmi ágak megosztása érdekében tiltott a két megbízatás együttes betöltése.<sup>4</sup>

A hatalmi ágak egymáshoz való viszonyának ez a különleges jelensége abból a körülményből adódik, amelyre már Montesquieu felfigyelt, és amelyet Péter László Montesquieu paradoxonjának nevez.<sup>5</sup> Nem egyszerű dologról van szó, de meg kell látnunk a nyelv mögött a szabályt. A törvények szellemében ugyanis Montesquieu talányos formulát alkalmaz.

„Azoktól a törvényektől, amelyek az alkotmánnyal kapcsolatban hozzák létre a politikai szabadságot” – írja tehát Montesquieu –, „megkülönböztetem azokat, amelyek a szabadságot az állampolgár számára biztosítják” (XI. könyv, 1. fejezet). „...Az első esetben – írja később – a politikai szabadságot a három hatalmi ágnek egy bizonyos megosztása hozza létre; a második esetben azonban a kérdést más szempontból kell nézni. Itt a szabadság biztonságban áll, vagy legalábbis abban a véleményben, melyet az ember saját biztonsága felől táplál.”

Erről a biztonságról mint legitimáló tényezőről fentebb már volt szó, és itt azért indokolt az említése, mert Montesquieu ennek kapcsán fogalmazza meg azt a paradoxont, amelyre itt utalni szeretnénk. Montesquieu úgy ír ugyanis majdnem egy fél évszázaddal a francia polgárháború (forradalom) és Burke előtt, mintha ezt az akkor még meg sem született Constant írta volna utólag, visszatekintve a felfordulásra.

„Előfordul” – állítja a zseniális szerző –, „hogy az alkotmány szabad, de az állampolgár nem; minthogy az is előfordulhat, hogy az állampolgár szabad, az alkotmány pedig nem”

<sup>1</sup> SÁRI János: *A hatalommegosztás*. Osiris, Budapest, 1995.

<sup>2</sup> JOHN LOCKE: *Értekezés a polgári kormányzatról*. Gondolat, Budapest, 1986, p. 143.

<sup>3</sup> JEAN-JACQUES ROUSSEAU: *A társadalmi szerződés*. Bibliotheca, Budapest, 1958, p. 164.

<sup>4</sup> ANTHONY W. BRADLEY – CESARE PINELLI: *Parliamentarism: Parliamentarism*. MICHEL ROSENFELD – ANDRÁS SAJÓ (ed.): *The Oxford Handbook of comparative constitutional law*. Oxford University Press, Oxford, 2012, p. 663.



(XII. könyv, 1. fejezet). A tételt másutt magyarázza meg. „A három hatalmi ág esetleg jól oszlik meg az alkotmány szabadsága tekintetében, de nem jól az állampolgár szabadsága felől nézve” (XI. könyv, 18. fejezet).

A némileg talányos megfogalmazású tétel magyarázata az, hogy ahol a három hatalom közül legalább egy, a bírói hatalom, ha elvileg nem is, de ténylegesen jelentős mértékben elvált a másik kettőtől, ott az állam polgára viszonylag biztonságban él, és ennyiben szabad. Ugyanis „nem kényszeríthető olyasmire, amire a törvény nem kötelezi, és nincs eltiltva annak megtételétől, amit a törvény megenged” (XI. könyv, 4. fejezet).

Mint ismert, Montesquieu talált a történelemben olyan államokat, amelyek szigorú követelményrendszerének megfelelően, saját korából mindenesetre Britanniát olyan példának tekintette, „melynek alkotmánya közvetlen céljául a politikai szabadságot tartja” (XI. könyv, 5. fejezet).

Valójában a brit történeti alkotmány alapján az számít példaadónak, hogy Britanniában ott is érvényesül a szabadság, ahol a törvény kifejezetten nem véd, és a szabadságot a törvény kifejezett tiltásának hiánya is megvalósítja, ráadásul a szokásjog mindehhez törvény nélkül is hivatkozási alapot ad.

Ami pedig az államhatalmi ágak egymástól való elválasztásának elvét illeti, az Bibó István szerint valójában a törvényhozói és a bírói hatalomnak a végrehajtó hatalomról való leválasztását jelenti, vagyis *sollen* jelleggel, azaz normatíve azt kell annak jelentenie, még hozzá azért, hogy a szabadság megvalósuljon, hiszen a végrehajtó hatalomnál van a legnagyobb hatalmi potenciál (s ezért a legnagyobb korrumpálódási veszély).<sup>6</sup>

Hogy pedig Montesquieu ezt megvalósultnak látta Britanniában, ahol a hatalomnak nemhogy a megosztása, de éppenséggel a formális egysége működött, az Montesquieu lényegeltetését dicséri, és egyben, paradox módon – Bibó szavaival – az egész világ értetlenségét is maga után vonta, amely máig azon csodálkozik, hogy Montesquieu hogyan érthette félre ennyire a brit alkotmányt.<sup>7</sup>

„A kétféle hatalommegosztás” – írja ugyanakkor Péter László – „tehát különböző célt szolgált Montesquieu-nél, ám bár ő ezt elfelejtette megállapítani. Amíg a bírói hatalom elválasztása az alattvaló (a polgár) szabadságát volt hivatva biztosítani, addig a törvényhozó és a végrehajtó hatalom elválasztása az alkotmány szabadságát. Ezen az alapon azután nemcsak azt tartotta elképzelhetőnek, hogy a polgár szabad

lehet ugyan, az alkotmány pedig nem, hanem ennek az ellenkezőjét is.”<sup>8</sup>

Amikor a magunk részéről a kormányzati rendszer fogalmának meghatározásával igyekszünk szorgoskodni, a hatalmi ágak közül kettőt, a törvényhozó és a végrehajtó hatalmat tekintjük csupán, melyek egymástól való megkülönböztetése már Locke óta éppen annyira egyértelmű, mint amennyire vitatott. E nem könnyű elméleti helyzetben mindenesetre e két hatalmi ág egymáshoz való viszonyából akkor is célszerű kiindulni, ha a továbblépés esetleg ingoványos terepen lehetséges csak – legalábbis parlamentáris kormányrendszert feltételezve. Ez azonban máris elvezet minket az egyik kormányforma alapjának megtalálásához, és ezzel a másik – a többi – kormányforma jellegzetességeihez is eljuthatunk.

Ezért a kormányzati rendszer fogalmának meghatározásakor az Athenaeum Konzervatív Szemle előző két számában megjelent, említett tanulmányok fejtegetéseire látjuk célszerűnek utalni. Említettük már, hogy – az ott bemutatott fogalomrendszerben, a korábban bevezetett fogalomhasználat alapján – a kormányzati rendszert egyaránt nevezhetjük kormányrendszernek és kormányformának is, vagyis a kormányzati rendszer fogalma megegyezik a kormányrendszer vagy a kormányforma fogalmával.

Létezik olyan felfogás is, amely e fogalmak között különbséget tesz. Van olyan álláspont, amely a kormányzati rendszernek három értelmezést ad. Eszerint a kormányzati rendszer a legtágabb értelemben a politikai rendszerrel azonos, szűkebb értelemben a politikai irányítási feladatokat ellátó állami rendszer, legszűkebb értelemben pedig a kormányzást végző állami szervek rendszere. Létezik olyan összegzés, amely a kormányforma és a kormánytípus fogalmát keveri. Végül van olyan nézet is, amely a kormányzati rendszer részének tekinti a kormányformát és a kormánytípust, ezek különbségét elismerve, és ezek együttesét kormányzati rendszernek nevezve. Ezeket a fogalomhasználatokat nincs okunk követni.

A kormánytípus fogalmát kifejezetten parlamentáris fogalomként célszerű felfogni, hiszen az nem jelent mást, mint a miniszterelnöknek a kormányon belüli státusát, amely azt mutatja meg, hogy a kormányfőnek milyen szerepe van a kormányban, és ez a szerep hogyan viszonyul a kormánytagok szerepéhez. Ennek a kérdésnek jelentős irodalma van. A szakirodalmi tematizálás jelentősége ellenére a kormánytípus fogalmával ebben a fejezetben nem foglalkozunk.

<sup>5</sup> PÉTER László: Montesquieu paradoxonja a szabadságról és a magyar alkotmány, 1790-1990. In: Péter László: *Az Elbától keletre*. Tanulmányok a magyar és kelet-európai történelemből. Osiris Kiadó, Budapest, 1998. 342. o. (A Montesquieu-idézetek ebből a kötetből, illetve *A törvények szellemének* 1962-es, Sebestyén Pál-féle fordításából valók. Az egyes idézeteknél a könyv- és fejezetszámot adjuk meg, Montesquieu eredeti számozását 1748-ból.)

<sup>6</sup> BIBÓ István: *Az államhatalmak elválasztása egykor és most*. In: Bibó István: Válogatott tanulmányok. Második kötet. Magvető, Budapest, 1986, pp. 367. és köv.

<sup>7</sup> BIBÓ István: *Az államhatalmak elválasztása egykor és most*. In: Bibó István: Válogatott tanulmányok. Második kötet. Magvető, Budapest, 1986, pp. 367. és köv.

<sup>8</sup> PÉTER László: Montesquieu paradoxonja a szabadságról és a magyar alkotmány, 1790-1990. In: Péter László: *Az Elbától keletre*. Tanulmányok a magyar és kelet-európai történelemből. Osiris, Budapest, 1998, p. 343.



Meg kell jegyezni továbbá, hogy a perszonalizált miniszterelnöki hatalom vagy a prezidencialisálódott miniszterelnöki kormányzás, a kancellár-típusú kormányzás és más hasonló kormányserkezetek ugyancsak a kormánytípus fogalmi körébe tartoznak, ideértve az „első az egyenlők között” alaptípustól „az első az egyenlők mellett” típuson keresztül az „első az egyenlők felett” státusig, hiszen mindezek a kategóriák a kormányfő és miniszterei közötti viszonyrendszer leírására, illetve érzékeltetésére szolgálnak.

A kormányforma nem ezeken a szinteken értelmezendő. A kormányforma, vagyis kormányrendszer, más szóval kormányzati rendszer fogalma a kormánytípus fogalmi kategóriája felett, ugyanakkor a politikai rendszer kategóriája alatt helyezkedik el.

A kormányforma vagy kormányzati rendszer, illetve kormányrendszer összemosása az államforma fogalmával ugyancsak olyan következetlenség, amelyet nem tudunk elfogadni.

Az államformától szisztematikusan elválasztott kormányforma, amelyet megtisztítunk a kormánytípusok, kormányzati modellek és a különböző kormányserkezeteket leíró kategóriák zavaraitól, tiszta fogalmában azt mutatja be, hogy milyen a viszony a törvényhozó és a végrehajtó hatalom között – esetleg az államfői hatalom közvetítésével. Ennek megértéséhez a kormányzat vagy kormányzás fogalmának megértésén keresztül juthatunk el.

Szemben egyes különös felfogásokkal, ebben a fejezetben azt a felfogást tesszük magunkévá, amely a kormányzást a kormányzásban résztvevő szervek együttműködésének összefüggéseként határozza meg. A kormányzásban eszerint a tágabb értelemben vett kormányzat egyes szervei, a kormány és a törvényhozás vesznek részt az elkülönült vagy el nem különült államfői hatalom közbeiktatásával. A tágabb értelemben vett kormányzást tehát a tágabb értelemben vett kormányzat végzi.

Ezzel a fogalomválasztással elutasítjuk azt a nézetet is, amely a kormányzást mindhárom hatalmi ág együttműködésének fogja fel, hiszen a bírói hatalmat nem tekintjük a kormányzat részének. Az ezt hangoztató felfogás túl tágra nyitja a kormányzás fogalmát, és ekként hasonlóképpen elutasítandó, mint a túl szűk értelmezés.

A kormányzás szűk értelmezése szerint a kormányzati tevékenységet a kormány végzi, és a kormány feje, illetve a kormány tagjai, továbbá az egyes kormánysszervek vagy kormányzati intézmények közötti cizellált kapcsolatrendszer képezi a fogalom jelentéstartalmát. Ezt az értelmezést ugyancsak nem követjük, a kormányzás szempontjából ugyanis a tágabb értelemben vett kormányzat, vagyis az államfő, a kormányfő és a törvényhozás triászra számít, és nem a kormányfő és a kormány, vagy a kormány és más államhatalmi ágak viszonya a meghatározó.

Ezen a ponton újra leszögezzük, hogy felfogásunk szerint a kormányrendszer fogalmának fogalmi eleme a rendszer demokratikus mivolta. Ezért a kormányzati rendszer fogalmának csak demokratikus körülmények között van értelme, vagyis a kormányforma éppen úgy csak demokratikus viszonyokban értelmezhető, mint a pártrendszer vagy a választási rendszer, amennyiben e rendszerekről csak a demokratikus politikai rendszer részeként lehet beszélni. A kormányformákat eszerint demokratikus közjogi-politikai viszonyrendszereknek tételezzük, ezért a nem demokratikus kormányzati berendezkedéseket nem tekintjük kormányformáknak, és ebben az írásban nem foglalkozunk velük.

Mindenesetre a politikatudomány jelentős – és nem mindig sikeres – kísérleteket tesz annak érdekében, hogy egy dolgot, jelenséget vagy mozzanatot rendszerszerűen válaszson el a hozzá hasonló, és ezért vele összehasonlítható másik jelenségtől. A meghatározó tulajdonságok kiválasztásának célja éppen az, hogy rögzítsük azokat az azonosító jegyeket, melyek alapján az egyik rendszert egyértelműen meg tudjuk különböztetni a másiktól.

Ha a parlamentáris és az elnöki rendszereket összevetjük egymással, azokat a jellegzetességeket kell megtalálnunk, amelyek úgy jellemzők az egyik rendszerre, hogy azok ellenkezője jellemzi a másik rendszert. Ezen elv alapján a parlamentáris rendszert lényegében három elem különbözteti meg a prezidenciális rendszertől.

Az egyik különbség az, hogy a parlamentáris rendszerben az államfő és a kormányfő tisztségét két különböző személy tölti be, míg a prezidenciális rendszerben e két tisztség egy tisztségviselő személyében egyesül. A másik elhatároló különbség az, hogy a parlamentáris rendszerben a kormány a parlamentben képes megbukni, mert a kormány a parlament bizalmán nyugszik, míg a prezidenciális rendszerben a kormány nem függ a törvényhozás bizalmától. A harmadik jellegzetes különbség abban áll, hogy a parlamentáris rendszerben a parlament felosztható, míg az elnöki rendszerben a törvényhozás feloszlatása nem lehetséges.

Mindebből az következik, hogy a parlamentáris rendszer parlamenti ciklusai általában nem fixáltak, legfeljebb maximalizáltak, míg az elnöki rendszer törvényhozási ciklusai – a végrehajtó hatalom megbízatásához hasonlóan – alkotmányban rögzítetten fixáltak, és lerövidítésük nem következhet be. Ebből pedig az a sajátosság adódik, hogy egy esetlegesen bekövetkező kormányválságot a két kormányzati rendszer egymáshoz képest gyökeresen különböző módon old meg a rendszer sajátosságai szerint.<sup>9</sup>

A politikatudományi irodalom felfigyelt arra, hogy a parlamentáris rendszer laza szerkezetét, vagyis a kormány menesztetőségét és a törvényhozás feloszthatóságát egyaránt az ellensúlyozza, ha a politikai pártok fegyelméletten

működnek a törvényhozásban, a parlamenti frakciók egységesen, blokk-szerűen szavaznak, vagyis a frakciófegyelem tökéletesen és hiba nélkül funkcionál, kiszavazás a legtrikább esetben, és legfeljebb lelkiismereti okból lehetséges. A frakciófegyelem a parlamentáris rendszer kovásza, sója, kohéziós ereje és ragasztója, e nélkül a rendszer nem tudná fenntartani magát, mert borulékonyra és instabilra, vagyis valójában rugalmasra tervezték, amelyet a centralizált, jól szervezett, fegyelmezett és erős politikai pártok rendszere tart össze.<sup>10</sup>

Ezzel szemben a prezidenciális rendszer olyannyira merev szerkezetű szisztéma, amelyben a választásokra rendre mindig a törvényhozási és végrehajtó hatalmi ciklus lezárultával kerül sor, előrehozott választásokra nincs mód, és a kormány a törvényhozásban nem bukhat meg, mert nem a törvényhozás bizalmán nyugszik. Permanens kormányválság esetén – amelyet egy parlamentáris rendszer a kormány vagy a parlament menesztésével oldana meg – a prezidenciális rendszer nem lenne képes egzisztálni, ha a politikai pártoknak az Európában ismert merev frakciófegyelme érvényesülne. Ezért az amerikai pártok alig hasonlítanak európai társasaihoz, struktúrájuk laza, tagságuk rugalmas és fegyelmük engedékeny, mert a rugalmatlan kormányformát csak rugalmas pártok képesek fenntartani. Azokban a latin-amerikai országokban, ahol ezt az összefüggést nem ismerték fel vagy nem tudták érvényesíteni, a történelem számtalan megoldatlan helyzetet produkált, amelyek rendszerint katonai puccsokba torkollottak.<sup>11</sup>

A kormányrendszerek megfelelő feltételeinek meghatározásához ugyanis a mindenkori alkotmányozóknak az adott ország hagyományait, politikai kultúráját, pártrendszerét és a társadalom homogenitását vagy megosztottságát is figyelembe kell venniük, ha sikeres kormányformát kívánnak kialakítani.

Mindazonáltal a magunk részéről az egyes kormányzati rendszerek bemutatásánál abból a hármasság különbségből látjuk indokoltnak a kiindulást, amely a két alap-kormányformát egymástól elsődlegesen megkülönbözteti. Mint láttuk, a parlamentáris és az elnöki rendszerek közötti első különbség az, hogy a parlamentáris rendszerben az államfő és a kormányfő két személy, vagyis az államfői és a kormányfői pozíció két tisztséget jelent, és e két tisztséget egy időben két

különböző személy tölti be.

A parlamentáris rendszerben létezik különálló államfői hatalom. Az államfőnek önálló államfői hatásköre van, vagyis az államfői hatalom nem része a végrehajtó hatalomnak. A király, a királynő, a nagyherceg vagy a köztársasági elnök vagy öröklés útján vagy periodikus választások útján kerül hatalomba, működése során interimisztikus, válságáthidaló, regulatív hatalmat gyakorol. Ez a hatalom politikailag semleges, az államfő neutralitásához közérdek fűződik. Az államfő mindhárom hatalmi ág vonatkozásában ügödöntő, hatalom-keletkeztető jogosítványokkal rendelkezik.<sup>12</sup>

A törvényhozó hatalmat – az alkotmányok klasszikus megfogalmazása szerint – a parlamenttel együtt gyakorolja. Sok országban az államfő írja ki a parlamenti választásokat, hívja össze a parlament alakuló ülését, illetve nyitja meg a törvényhozási évadot. Ő írja alá és hirdeti ki az elfogadott törvényeket. Törvénykezdeményezési joga általában nincs, ugyanakkor gyakorlatilag szinte bármikor feloszlathatja a parlamentet (általában miniszterelnöki indítványra), praktikusán az alsóházat.

A bírói hatalom vonatkozásában az államfő a kegyelmi jogkör gyakorlójaként lép fel, miközben egyes országokban ő vezeti a bírói öngazgató szervet, ugyanakkor minden országban ő nevezi ki az ország összes bíróját.

Éppenséggel kinevezés-típusú jogosítványok azok is, amelyeket az államfő a végrehajtó hatalom vonatkozásában gyakorol. Az államfőtől indul a kormányalakítás, és általában nála is fejeződik be, az eskütétellel vagy – sikertelenség esetén – a miniszterelnök lemondásával. A kormány tagjait és sok esetben az államtitkárokat is az államfő nevezi ki. Az államfő nevezi ki magát a miniszterelnököt is, aki a parlamenti bizalomra támaszkodva kormányoz. Hogy az államfő kit nevez ki miniszterelnöknek, az a politikai konstellációból következik. Általában a választásokon győztes párt vezetője lesz a miniszterelnök, ha a választásoknak van egyértelmű győztese, és a győztes erőnek van egyértelmű vezetője. Ha ebben a tekintetben bizonytalanság áll elő, akkor – egyeztetéseket követően – a kormányfő személyéről az államfő diszkrecionálisan dönt.<sup>13</sup>

A kormányfő a végrehajtó hatalom fejeként irányítja a kormány politikai munkáját és vezeti a közigazgatás egész in-

<sup>9</sup> A parlamentáris világ legújabb és legérdekesebb fejleményéről, a fixált terminusú parlament jelenségéről még szólunk majd, de itt felhívjuk a figyelmet a kanadai példára és a jelenség hallatlan jelentőségére. A hasonló fejleményeket lásd a parlamentarizmus őshazájában is a kötött terminusú parlamentről szóló 2011-es törvény formájában. (*Fixed-term Parliament Act, 2011*, különösen *Section 2 és Section 3*.) Ez az új jelenség azonban nem teszi feloszlatatlanná a parlamentáris rendszer parlamentjét, csupán a feloszlást megnehezíti és új szabályokhoz köti, míg a prezidenciális rendszer törvényhozásának feloszlása természetesen továbbra is nemhogy nehéz, hanem lehetetlen.

<sup>10</sup> Az összefüggést lásd – mások mellett – Sartorinál. Giovanni SARTORI: *Összehasonlító alkotmányelmélet*. (Fordította: Solész Erzsébet.) Akadémiai, Budapest, 1995.

<sup>11</sup> Az egyes példákat ugyancsak lásd Sartorinál. Giovanni SARTORI: *Összehasonlító alkotmányelmélet*. (Fordította: Solész Erzsébet.) Akadémiai, Budapest, 1995.

<sup>12</sup> Megjegyezzük, hogy a fentiekkel ellentétes álláspont színvonalas képviseletében Kovács Virág meggyőzően és figyelemreméltóan fejti ki, hogy a három hatalmi ág közül kettőnek a vonatkozásában az államfői jogosítványok valójában nem e hatalmi ágak tartalmi lényegéhez tartoznak, hiszen a törvényhozással kapcsolatos jogosítványok nem törvényhozási funkciójú jogosítványok, ahogyan a bírói hatalommal kapcsolatos jogosítványok sem bírói funkciójú jogkörök, ezzel szemben a végrehajtó hatalommal kapcsolatos jogosítványok végrehajtó funkciójú jogok. Ez utóbbi megállapítást a magunk részéről másként látjuk. Vö: KOVÁCS Virág: *A köztársasági elnök és a végrehajtó hatalom*. IN: Csink Lóránt – Szabó István (szerk.): *Az államfő jogállása I*. Pázmány Press, Budapest, 2013. p. 44.

tézményrendszerét. Pozíciójába általában nem választás útján, hanem államfői kinevezés útján kerül, de többnyire egy megnyert választás után, amelynek nyomán pártjával vagy az általa vezetett pártkoalícióval többséget tud teremteni a parlamentben (praktikusan annak alsóházában), vagy legalább nem fenyegeti az a veszély, hogy vele szemben negatív parlamenti többség alakul ki.

A parlamenti és a prezidenciális kormányforma közötti másik különbség az, hogy a parlamenti rendszerben a kormány a törvényhozás bizalmán nyugszik, általában parlamenti többségre támaszkodik. A parlamenti kormányzás valójában többségi kormányzás (még akkor is, ha a kormány esetleg kisebbségből kormányoz, de vele szemben nem alakul ki egyértelmű többség). A parlamenti rendszer lényegi vonása, hogy a kormány a parlamentben megbukhat. A parlamenti bizalom megvonása a kormány bukásával jár együtt. Parlamenti bizalom nélkül nincs parlamenti kormányzás.<sup>14</sup>

A parlamenti és a prezidenciális rendszer közötti harmadik különbség az, hogy a parlamenti rendszerben a törvényhozást (általában annak alsóházát) fel lehet oszlatni. A parlament-feloszlatási jog az államfőt illeti meg (a jog érvényesítéséhez természetesen az szükséges, hogy legyen elkülönült államfői hatalom, amely általában indítványra jár el, márpedig láthattuk, hogy ilyen hatalom a prezidenciális rendszerben nem létezik). A parlament feloszlatására vonatkozó indítványt a miniszterelnök teszi meg, de néhány országban a feloszlatásról az államfő saját kezdeményezésére is dönthet. A kormányfői indítványhoz az államfő kötve van, az indítvány ellen általában nem emel kifogást, hanem – a kormányfő személyes meghallgatása után – az indítványnak megfelelően dönt. A parlament feloszlatása új választások kiírását vonja maga után, erről ugyancsak maga az államfő gondoskodik.<sup>15</sup>

Mindez azt jelenti, hogy az úgynevezett előrehozott vá-

lasztások intézménye a parlamentarizmus lényegi ismérvei közé tartozik. Az előrehozott választás nem valamiféle kivételes hiba a rendszerben, hanem a rendszer lényegéhez tartozó jellemző vonás. A parlamenti rendszerek parlamenti jelei a legkritikább esetben szokták kitölteni a teljes mandátumukat, inkább az a gyakorlat, hogy a parlamentet idő előtt feloszlatják, és előrehozott választásokat tartanak.<sup>16</sup>

A parlament feloszlatására vonatkozó indítványt a kormányfő több okból is megteheti. Vagy azért, mert tart attól, hogy hamarosan elveszíti a többségét, vagy azért, mert arra számít, hogy az események felgyorsításával megőrizheti hatalmát, vagy azért, mert tudván tudja, hogy el fogja veszíteni a választásokat, de egy előrehozott választásokat kisebb arányban veszítene el, mint ha azokat rendes időben tartanák. Általában természetesen minden kormányfő győzelemre törekszik, ezért a parlament feloszlatására és új választások kiírására vonatkozó indítványát a minél nagyobb arányú győzelem megszerzése érdekében és reményében teszi meg. Az államfőt többnyire alkotmányos konvenció kötelezi arra, hogy az indítványt elfogadja, és azzal harmóniában cselekedjék.

Ezzel szemben a prezidenciális rendszerben ilyesmi nem kerülhet sor. A prezidenciális rendszer nem ismeri az elkülönült államfői hatalmat, az elnöki rendszerben az államfő és a kormányfő ugyanaz a személy, a két tisztség nem válik szét egymástól.

Az ország elnöke a végrehajtó hatalom feje, a kormány vezetője, az adminisztráció irányítója. Tisztségébe periodikus, közvetlen választással kerül, az ország felnőtt lakossága általános választásokon, előre meghatározott időben és terminusra, közvetlenül választja meg. (A közvetlenség akkor is kimutatható, ha a választás – mint az Egyesült Államokban – elektorok közbeiktatásával történik).

Az elnök klasszikus államfői feladatokat is ellát (nagykö-

<sup>13</sup> Az természetesen nem kérdés, hogy az államfőnek még ezekben az egyébként – összességükben – ritka esetekben is természetesen tekintettel kell lennie a parlamenti erőviszonyokra, és feltétlenül arra kell törekednie, hogy többségi kormány alakulhasson meg, vagy legalábbis kormányozni képes kisebbségi kormány – amellyel szemben nem áll összefüggő negatív többség –, de akárhogy van is, az államfő a „kinevező”, és nem a parlament a „választó”. A kormány összetételének bemutatása, a kormány programjának ismertetése és a bizalmi szavazás természetesen a parlament előtt zajlik, és az eredménye természetesen végzetes is lehet a kormány számára – ez adja a kormányforma parlamenti jellegét –, de a kormány kinevezése ezektől a létfonosságú aktusoktól is függetleníthető annyiban, amennyiben a miniszterelnöki hatalom konstituálása, s ezzel a kormány megalakítása – melynek minden tagját az államfő nevezi ki – az államfőtől ered, és nem a parlamenttől, amely ugyanakkor a kormány sorsát a kezében tartja. Nyilvánvaló, hogy egyértelmű politikai többségi viszonyok között az államfő döntése még formálisnak is alig tekinthető, legfeljebb pecsétnyomónak tartható, de labilis vagy kétes politikai többségi viszonyok között az államfő szerepe akár alapvető jelentőségűvé is válhat, úgynevezett *hung parliament* esetén pedig egyenesen sorsdöntő lehet.

<sup>14</sup> Az ismert tényeket a rend kedvéért összefoglalva a kormány iránti bizalom megvonásának több módja van, a kezdeményezés indítvány formájában érkezik az ellenzék sorából vagy akár a kormánykoalíció egyes pártjaitól is, de a bizalmi kérdést maga a kormány is felvetheti, hogy biztosítsa magát nehéz döntések meghozatala előtt, alatt vagy után. Ez utóbbi esetekben bizalmi szavazásról van szó, melyet a kormányfő közvetlenül is kérhet maga, illetve kormánya ellen, de az is gyakorlat, hogy maga a miniszterelnök a saját, illetve kormánya sorsát hozzákötí egy törvényjavaslathoz, amelynek elfogadását továbbkormányzásának feltételül szabja. A kívülről érkezett kezdeményezést bizalmatlansági indítványnak nevezzük, amely felett – ha kellő számú képviselő támogatta – vitát kell elrendelni, és a vita végén formális szavazást kell tartani. E nyílt szavazáson derül ki, hogy a kormány rendelkezik-e többséggel, illetve mekkora többsége van. A bizalmi vagy bizalmatlansági szavazás elvesztése a kormány bukásával jár együtt, ennek nyomán a kormányfő a kormány nevében benyújtja lemondását az államfőnek, aki új miniszterelnököt nevez ki, vagy – új választások kiírása mellett – gondoskodik a parlament feloszlatásáról. Néhány országban a bizalmatlansági indítvány csak konstruktív lehet, ami azt jelenti, hogy a bizalmatlansági indítványban név szerint meg kell jelölni azt a személyt is, aki az indítvány sikere esetén a megbuktatott kormányfő helyébe lép, vagyis a többséget nemcsak a regnáló miniszterelnök leváltása, de az új miniszterelnök kinevezése mellett is ki kell alakítani. Ez az intézmény némileg stabilizálja a kormány helyzetét. A konstruktív bizalmatlansági indítvány felett a parlament egyetlen szavazással határoz, és siker esetén a szavazással máris megvan az új miniszterelnök is, akit az államfő kinevez.

<sup>15</sup> A miniszterelnöki előterjesztéshez való ragaszkodás ellenpéldájaként lásd az olasz gyakorlatot.

<sup>16</sup> A parlamenti berendezkedésű országokban általában éppen az számít kivételnek, ha a parlament kitölti a ciklust. Van olyan ország, ahol ez alig fordul elő, lásd – más-más okból – Ausztria és Ausztrália példáját. Kanada példája a *fix-termed election*-törvény ellenére sem ellenpélda. Az Egyesült Királyság évszázados parlamenti története hasonló tanulságokkal szolgál, a huszonegyedik század tízes éveiben meghonosított gyakorlat pedig – a *fixed-termed parliament* gyakorlata – egyelőre a tanulságok összegyűjtésének korszakában van.

vetek küldése és fogadása, kitüntetések adományozása és engedélyezése, az ország helyzetét értékelő szeszonyító törvényhozási beszéd megtartása stb.), miközben a végrehajtó hatalom vezetőjét megillető jogosítványokkal is él. Ő a hadsereg főparancsnoka, és ő nevezi ki saját kormányának tagjait.

Megbízatása a mandátum teljes kitöltésével jár le, rendszerint egyszer újraválasztható. Időközbeni lemondás, kormányzásra képtelen állapot vagy halál esetén (néhány országot, például Venezuelát kivéve) rendszerint a vele együtt megválasztott alelnök veszi át a hatalmat, annak lemondása, ellehetetlenülése vagy halála esetén a már előre kijelölt újabb alelnök lép pozícióba az eredetileg tervezett – és az alkotmány által meghatározott – ciklus végéig, vagyis előrehozott elnökválasztásra nincs lehetőség vagy szükség. Minden terminus pontosan egyforma ideig tart, választástól választásig azonos idő telik el (a legtöbb országban ez négy naptári év).

A prezidenciális rendszer elnökének rendszerint nincs szüksége arra, hogy a törvényhozásban politikai többsége legyen, mert a laza pártfegyelem következtében a képviselők és a szenátorok személyesen is meggyőzhetők egy-egy javaslat elfogadása vagy elutasítása érdekében. A prezidenciális kormányrendszer kormánya nem a törvényhozó hatalom bizalmán nyugszik, bár nyilvánvalóan kedvezőbb előfeltételű és kényelmesebb kormányzásra ad lehetőséget az a körülmény, ha a kormány rendelkezik a törvényhozás többségének kalkulálható támogatásával.

A törvényhozó hatalmat az elnöki rendszerben ugyancsak fix terminusra, vagyis adott naptól adott napig terjedő időszakra közvetlenül választják, a végrehajtó hatalom választásától függetlenül, bár sok esetben a végrehajtó hatalommal egy időben, gyakran azonos napon. A törvényhozó hatalom feloszlására nincs mód, a törvényhozás minden esetben – akár a legextrémebb körülmények között is – kitölti a mandátumát. Előrehozott választásokat – néhány ország kivételével – a rendszer nem ismer.

A prezidenciális kormányrendszer ugyanakkor ismeri a fékek és egyensúlyok szisztémáját, amely az államhatalmi ágak közötti harmónia, együttműködés és kontroll megvalósításaképpen a jó kormányzat célját azzal szolgálja, hogy a hatalmak egymást ellenőrzik. A rendszer sajátja a bírói felülvizsgálat is, amely az ország jogállami jellegét biztosítja.<sup>17</sup> A hatalmak egymás általi ellenőrzöttsége megakadályozza, hogy abszolút hatalom korlátozódjék egyetlen kézben.<sup>18</sup> A fékek és egyensúlyok struktúrája és a hatalmi ágak egymástól való szigorú elválasztása ugyanis ugyancsak az elnöki rendszer jellemzője.

Az egyértelműen besorolható országok és a tiszta kormányformák mellett ugyanakkor számos sajátos kormányforma létezik a Földön, e helyütt azonban e különös kormányzati rendszerek közül csupán a fél-elnöki és a kollegiális kormányformát emeljük ki. A fél-elnöki rendszert Franciaország, a kollegiális formát Svájc példázza.

A francia kormányzati rendszerrel és annak változásaival bőszégesen foglalkoztunk A magyar kormányforma című tanulmányunk hosszú bevezetőjében (Athenaeum Konzervatív Szemle 1. évf. 1. szám). Ezért ezen a ponton csupán a svájci kormányformára vetünk egy pillantást.

Svájcban a kormányforma elemeit jelentő „triász” (törvényhozás, államfő, végrehajtó hatalom) helyett valójában csak kettő létezik, mint az elnöki rendszerekben, de egymásra tekintettel, mint a parlamentáris rendszerekben: a Szövetségi Gyűlés és az általa választott Szövetségi Tanács. A svájci törvényhozás, a Szövetség Gyűlés két azonos jogkörrel rendelkező kamarából, a Nemzeti Tanácsból, valamint az Államtanácsból áll.

Mind a Szövetségi Gyűlés, mind a Szövetségi Tanács, vagyis a kormány tagjainak négy évre szól a megbízatása, a kormányt megbuktatni nem lehet. A Nemzeti Tanács és az Államtanács külön és együtt is üléseznek. Még mikor külön tanácskoznak is, szükséges azonban, hogy a Szövetségi Gyűlés döntései mindkét testület egyetértésével szülessenek meg.

Svájcban az államfői és a kormányfői tisztség egy kézben, a Szövetségi Tanács elnökének kezében van. A Szövetségi Tanács elnöke bizonyos jogokkal is bír, amelyekkel a Tanács más tagjai nem rendelkeznek (szavazata duplán számít a kormány döntéseinek meghozatalakor), ám ez nem azt jelenti, hogy a többi hat tanácsstag felett állna, inkább elsőnek tekinthető az egyenlők között. Őt az alelnökhöz hasonlóan a Szövetségi Gyűlés választja meg a Szövetségi Tanács tagjainak sorából egy éves időtartamra. Az adott évben regnáló elnököt és alelnököt nem lehet újra megválasztani a következő esztendőben. Az elnök kiválasztásánál a pártviszonyok mellett tekintetbe kell venni a nyelvi adottságokat is, és gondoskodni kell a német, a francia és az olasz nyelvű elnökök rotációjáról. A kormányforma sajátosságát az adja, hogy a Tanács összetétele a törvényhozási erőviszonyok mentén alakul ki, és a kormány tagjai a törvényhozásban interpellálhatók.

Mindezen intézményi megoldások azonban annak fényében értékelendők, hogy Svájcban a jelentős döntéseket nem a választott testületek alakítják ki, hanem közvetlenül a nép hozza meg. Az alpesi országban helyi, kantonális és szövetségi szinten egyaránt népszavazással döntenek a legfontosabb kérdésekről, és valójában ez – a közvetlen demokrácia általános

<sup>17</sup> E sajátosság természetesen idővel a parlamentáris berendezkedésű országok gyakorlatába is átment az alkotmányok által.

<sup>18</sup> A hatalomkorlátozás alól nem kivétel az Egyesült Államok elnöke sem, aki a nemzetközi világban jelentős szerepet játszik ugyan, de hatalmát elsősorban az USA világpolitikában betöltött súlya és ereje adja, nem az ország alkotmánya, amely az ő hatalmát ugyanúgy korlátok közé szorítja, mint a másik két hatalmi ágét.

gyakorlata – adja a svájci berendezkedés legjellemzőbb sajátosságát.

A svájci kormányformát az irodalom kollegiális, direktoriális vagy tanács-kormányformának nevezi, de tekintve, hogy ez a kormányzati rendszer kizárólag Svájcban honosított meg, a rendszert nyugodtan nevezhetjük svájci kormányformának is.

A különleges kormányformák, mindenekelőtt a svájci és a francia kormányzati rendszer mellé természetesen további számos rendszerpéldát hozhatnánk, de történetesen a magyar kormányformát nem szerepeltethetnénk a felsorolásban. A magyar kormányzati rendszer ugyanis mindenekelőtt parlamentáris rendszer, de az igaz, hogy különös elmozdulások jellemzik a klasszikus parlamentáris rendszerekhez képest. Magyarországon az államfő törvénykezdeményezési joggal rendelkezik, amely nem parlamentáris vonás a rendszerben. Ezen túlmenően az államfő csupán nagyon szűk körben élhet parlament-feloszlatási jogával, amely pedig a parlamentáris szisztéma egyik legfőbb jellemzője. Ugyanakkor az államfő nem rendelkezik a miniszterelnök kinevezésének lehetőségével, amely a parlamentáris kormányforma megkerülhetetlenül sajátos jegye.

Ezen anomáliákon kívül a mai magyar parlamentarizmus számos parlamenti problémával is küzd, amelyek közül az első a parlament általi választás problémája, vagyis az a jele-

nég, hogy Magyarországon a legtöbb közjogi tisztségviselő a parlamenttől kapja a megbízatását választás útján, márpedig ez a gyakorlat idegen a parlamentarizmustól. A másik probléma az államfő általi jelölés jelensége, amely azt jelenti, hogy számos közjogi tisztségviselő parlamenti megválasztását államfői jelölés előzi meg, amely nem egyeztethető össze a parlamentarizmus belső logikájával. A harmadik probléma a szavazó parlament problémája, amely annyit jelent, hogy a parlament számtalan szavazásra kényszerül a törvényjavaslatok részletei felett, holott a parlamentarizmus lényegéhez a kevés parlamenti szavazás tartozik, hiszen a többségi elv a szavazások végeredménye felől eleve nem hagy kétséget. Végül a negyedik probléma a kétharmados parlament problémája, amely a kétharmados törvények nagy száma miatt számít jelentősnek, holott a klasszikus parlamentáris rendszer a minősített többségű törvények kategóriáját nem (vagy alig) ismeri, hiszen klasszikusan az egyszerű többség elvére alapul.

Mindezen okokból a magyar kormányforma olyan bővebb vizsgálatot is megért – már csak az ország mindannyiunk szívéhez közel álló volta miatt is –, amelyre a magunk részéről korábban, az Athenaeum Konzervatív Szemle első (és részben a második) számában, *A magyar kormányforma* című tanulmányban (és részben *A parlamentáris államfő* című dolgozatban) kerítettünk sort. ●



KOVÁCS VIRÁG

# Gondolatok „A magyar kormányforma” kapcsán

EGY VÁLASZ SZENTPÉTERI NAGY RICHARD TANULMÁNYÁRA

Szentpéteri Nagy Richard gondolatébresztő tanulmányában<sup>1</sup> két nagy témát taglal: általában véve a kormányformátipológia néhány lényeges kérdését, és konkrétan a mai magyar kormányforma jellegzetességeit.

Szentpéteri részletesen ismerteti, hogy a kormányforma kategóriái – túl a megtevésztő és így pontatlan elnevezésükön – milyen alapvető jellemzőket ölelnek fel, amelyek a kormányformák, kormányzati rendszer-típusok sajátos belső logikáját adják. E belső logika egyúttal kényszerítő erővel is bír szerinte, ugyanis ha e belső logikával ellentétes megoldásokat alkalmaz egy adott állam, azok „sok esetben diszfunkcionalitásokat eredményezhetnek, ezért a kormányformák sikere általában a tiszta formák megtartásán múlik”.

Mint kifejti: „két őrendszer” létezik: az elnöki és a parlamentáris kormányforma, s e kettő mellett léteznek átmeneti rendszerek, amelyek közül a *Maurice Duverger* által feltalált (amennyiben ő nevezte először nevén és írta le e rendszer-típust) félelnöki rendszer<sup>2</sup> jelentőségét hangsúlyozza és elemzi behatóan. A félelnöki rendszert illetően két fontos megállapítást tesz Szentpéteri: egyrészt, hogy ez alapjait tekintve parlamentáris rendszer. Másrészt hogy – mint átmeneti kormányforma – kifejlődésekor „nagy részében valahol félúton helyezkedett el a parlamentáris és a prezidenciális végpont között, de összességében sajátos, különös, *sui generis* elegyet alkot, amely a rendszert külön kormányformává teszi.”<sup>3</sup>

A magyar kormányformát kvázi-parlamentárisnak tartja, amivel egyúttal új kategóriát is alkot („kvázi-parlamentáris modell”<sup>4</sup>, illetve később: „posztkommunista parlamentarizmus”). Ezzel összefüggésben hangsúlyozza: „hazánk a térség országai közül egyedülállóan, de még az egész európai kontinensen is kiemelkedő parlamentáris tradíciókkal rendelkezik”, különösen, ami a dualizmus időszakát illeti: a magyar politikai kultúra – mint írja – valamikor parlamentáris kultúráként működött. Ám e hagyományok részben elfelejtődtek, részben torzultak a sztálinista alkotmány időszaka alatt, s a rendszerváltáskor ez hatással volt a kormányforma kialakításának módjára.

A mai magyar parlamentarizmus klasszikus kormányformától való eltéréseinek listájából kiemeli, hogy az államfő számos olyan jogkörrel rendelkezik (pl. törvénykezdeményezés), amivel nem kellene, míg nem rendelkezik olyanokkal (pl. kormányalakítási megbízás adása), amivel kellene. A kormány esetében a legfőbb hibát abban jelöli meg, hogy az legfőbb funkcióját: a kormányzást nem látja el, helyette a kormányon kívüli szférában (pl. informális miniszterelnöki tanácsadók közegeben) születnek a kormányzati döntések. A parlament ugyanakkor ahelyett, hogy – fő tevékenységként – vitázna és a kormányt ellenőrizné, maga hoz meg olyan döntéseket, amelyeket nem neki kellene (tisztviségeket tölt be, illetve olyan kérdésekről alkot törvényt, amely alacsonyabb jogszabályi szintre: vagyis a kormány vagy minisztériumok döntési szintjére tartozna).

Ezek alapján úgy véli: a magyar kormányzati rendszere a parlamenti kormányzás a jellemző, amely megoldás viszont csak formális megoldás, amelynek kereti között informális úton és fórumokon történik a tényleges kormányzás. Ezért szerinte a magyar kormányforma egy *sui generis* kormányforma-típust alkot: ez a kvázi-parlamentarizmus, vagy posztkommunista parlamentarizmus. Ennek lényege szerinte, hogy parlamentárisnak látszó keretek között a posztkommunista maffiaállamok – melyek jellemző kormányformája a félelnöki rendszer – logikája szerint működik.

Egyik legfontosabb megállapítása talán úgy foglalható össze: a politikai rendszer minősége, belső struktúrája lényegében független a kormányformától, feltéve, hogy a politikai rendszer jó minőségét a rendszer alkotmányossága és demokratikussága magasabb fokában jelöljük meg.

## AZ ÁLLAM- ÉS KORMÁNYFORMA SZERINTI TIPOLÓGIA ÉRTELMEZÉSRŐL ÉS HASZNÁRÓL ÁLTALÁBAN

**Az államok rendszerezése kormányforma alapján:  
főbb típusok ma**

<sup>1</sup> Szentpéteri Nagy Richard: A magyar kormányforma. Athenaeum 2015. 1. szám 26-45. p.; a továbbiakban: Szentpéteri.

<sup>2</sup> A kormányformák elnevezése körüli konfliktusokra jó példa: hogy a tanulmány maga is háromféle írásmóddal jelöli ez utóbbi kormányformát: fél-elnöki, félelnöki és szemi-prezidenciális. Hangsúlyozva, hogy még e kormányforma-típus helyesírási módja sem tisztázott a magyar tudományos írásokban. (ld. Szentpéteri 2015. 28. p.) A magunk részéről a szemi-prezidenciális és a félelnöki rendszer írásmódot használjuk, előbbit azért, mert Duverger maga is kötőjellel írta, s ez az eredeti fonetikus átírásának tekinthető (ígaz az angol nyelvű szerzők azután rendre kötőjel nélküli írásmóddal használják), utóbbit azért, mert a magyar helyesírási szabályai szerint ez tűnik elfogadhatónak. De egyetértünk Szentpéterivel abban, hogy a kifejezés nem fedi le pontosan, amit a fogalom takar, sőt inkább félrevezető.

<sup>3</sup> ld. Szentpéteri 29. p.

<sup>4</sup> ld. Szentpéteri 32. p.



A kormányforma-modellek – mint az elnevezés is mutatja – elméleti konstrukciók, amelyek tárgyát mai felfogásunk szerint a politikai hatalom és felelősség képezi a politikai hatalmat gyakorló államszervezeti intézmények egymás közti viszonylatában<sup>5</sup>. Vagyis ha egy állam kormányformája a kérdés, valójában a politikai hatalomgyakorlás – egészen pontosan a kormányzás – intézményi struktúráiból indulunk ki. Eszerint a kormányforma-modellek nem általában az állam működésével és nem általában a politikai hatalomgyakorlással foglalkoznak, hanem csak ezek egy meghatározott relációjával: nevezetesen a politikai hatalom és felelősség intézményi megosztásával a képviselet – egyúttal törvényhozó – és a végrehajtás intézményei között. Nem tartoznak azonban a kormányforma fogalmi kereteibe az igazságszolgáltató, illetve jogszolgáltató intézmények, politikai hatalmat nem gyakorló állami szervek, mint ahogy a politikai hatalmat gyakorló más szereplők (pl. pártok) sem, vagy általában véve a politikai gyakorlat.

Az államok kormányforma szerinti kategorizálása látszólag öncélú tevékenység, különösen, ha arra gondolunk, hogy milyen viták vannak a kérdéssel foglalkozó szerzők között az egyes kormányformák definícióját, egymástól való elhatárolását illetően. Holott nem véletlenül kerül újra és újra terítékre az államok kormányformák szerinti vizsgálata. A fő kérdés végső soron most is ugyanaz, mint Arisztotelész óta mindig is volt: hogy megtaláljuk a „jó kormányzás” (a „jó államforma”) titkát. A kormányforma-tipológiával foglalkozó elemzések ugyanis jellemzően nem állnak meg ott, hogy adott szempontok alapján tipizálják (leírják, összehasonlítják azonosságai és különbözőségei alapján, esetleg rákérdeznek e különbségek okaira és következményeire) az egyes államokat, hanem egyúttal minősítik is őket. Az ilyen irányú – jellemzően politikatudományi – kutatások-elemzések kiindulópontja, hogy az intézményi kereteknek jelentőségük van a politikai gyakorlat szempontjából: meghatározzák vagy legalább is befolyásolják a kormányzás minőségét<sup>6</sup>. A kormányzás jó minősége pedig attól függ, hogy az nemcsak a kiváltásos kevesek – a hatalom gyakorlásában közvetlenül részt vevők – számára jó, hanem rajtuk túlmutatóan „minél többekre” kiterjedően „jó”, korábban elterjedt kifejezéssel: a „közjót” szolgálja. Másként megközelítve: a kormányforma helyes megválasztása alkalmas – ezen nézetrendszer szerint – a zsarnokság kialakulásának megakadályozására, a demok-

rácia megerősítésére és stabilitásának biztosítéka is egyben.

Ha viszont az állami szintű intézményi keretek ilyen jelentőséggel bírnak a „jó kormányzás” szempontjából: nem árt tudni, melyek annak főbb (definitív) jellemzői. Vagyis mi az elnöki és mi a parlamentáris kormányforma sajátossága, ami ha nem érvényesül, a kormányforma intézményi struktúrája és ezen keresztül végső soron a demokrácia keretrendszere sérül(het). Ezért is foglalkoznak visszatérően olyan behatóan a kormányformák sajátosságaival részben az alkotmányjogászok, részben – méghozzá döntő részben – a politikatudomány képviselői.

Az intézményi keretek – a kormányformát meghatározó struktúrák – valahol az alkotmánytan és a politikatudomány határán helyezkednek el, köszönhetően annak, hogy az alkotmányosság uralomra jutásával a hatalomgyakorlás legfontosabb aspektusait igyekeztek az alkotmányozók írásos formában is rögzíteni. (S ebben az angolok sem kivételek: a Bill of Rights-tól az Act of Settlement-en át a Succession to the Crown Act-ig írásos formában rögzítették a képviselet és a végrehajtás hatalmi viszonyának egyes lényeges alapelemeit – amelyből kiindulva aztán alkotmányos konvenciók útján lehetett alakítani a politikai gyakorlatot a változó igényekhez.)

Az elmúlt 100-150 év tapasztalata alapján nem véletlen, hogy – az elnöki (prezidenciális) és a parlamentáris kormányformákhoz hozzátapadt a „demokratikus” jelző. A tapasztalatok ugyanis azt mutatják, hogy a „demokrácia” (bármely jelentéstartalmában) leginkább e két kormányformában tudott tartósan fennmaradni és fejlődni (leszámítva az európai parlamentarizmusok világháború előtti csúfos kudarcát, amely az institucionalista megközelítésmód időszakos háttérbe szorulását is előidézte). Ebből az institucionalista irányzat arra következtet, hogy az összefüggés nem véletlen: valójában épp a kormányforma, mint intézményi keret tette/teszi lehetővé a demokrácia kialakulását és fennmaradását e két kormányforma prototípusának tekintett államában (ti. az Egyesült Államokban és Nagy-Britanniában). Ugyanakkor nem szabad elfelejteni, hogy bőven vannak ellenpéldák is, s épp ezért máig nincs egyértelmű válasz arra, hogy melyik kormányforma a „jobb” (elnöki vagy parlamentáris), illetve hogy hol és mikor melyik a jobb (ti. diktatórikus rezsimet leváltó országokban a parlamentáris, az elnöki vagy a félelnöki).

<sup>5</sup> Ld. pl.: „Democracies can be organized in a variety of ways. (...) what is probably the most important difference among them: the relationship between the executive and legislature. The two principal models are parliamentary and presidential government.” *Arend Lijphart*: Introduction. In: *Arend Lijphart* (ed.): *Parliamentary versus Presidential Government*. Oxford University Press, 1992. 1. p.

<sup>6</sup> Ez a megközelítés a hagyományos institucionalista megközelítésre éppúgy igaz – amely kizárólag az formális-alkotmányos intézmények-struktúrák felől közelítette meg a politikai rendszer jellemzését lényegében Arisztotelész megközelítésmódja alapján –, mint az 1980-as években megindult új institucionalista irányzatra. „The 1980s were a time of growth in a subfield of political science that has come to be known as the »new institutionalism« (...) this subfield has placed political rather than social or economic or cultural, variables in the center of explanation for political outcomes. There is a renewed focus on the importance of political institutions in accounting for the success or failure of democracy.” *Matthew Soberg Shugart – John M. Carey*: *Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge University Press, 1992. 1. p.

Miután a kormányforma szerinti tipológia csak és kizárólag a politikai hatalomgyakorlásnak a képviselő (törvényhozás) és a végrehajtás hatalomgyakorlása relációját (szétválasztásuk tényét és annak módját) képes leírni, akkor sem szól ennél többről (pl. a választási rendszer demokratikusságáról), ha tudjuk, hogy egyébként a tágabb politikai környezet is befolyásolja a kormányzás gyakorlati szintű működését (pl. választójog, pártstruktúra). A kormányforma ezért fogalmilag nem képest leírni, kifejezni, hogy az adott politikai rendszer egyébként demokratikus-e.<sup>7</sup> Ha úgy tetszik: a kormányforma csupán a „forma” (intézményi keret), míg az állam demokratikus működése az – egyik lehetséges – „tartalom”. A kormányforma és a demokrácia kapcsolatát leginkább csak „a nagy számok törvénye” teremti meg – az a 100-150 éves tapasztalat, amire korábban már utalást tettünk. De valójában attól, hogy egy kormányforma parlamentáris vagy elnöki még nem következik egyenesen, hogy az adott állam demokratikus. Csupán annyit állíthatunk, hogy a ma elismert demokráciák elnöki vagy – leginkább – valamilyen parlamentáris kormányformát megvalósító intézményi keretrendszerben működnek. Ezen okok alapján némiképp félrevezető az elnöki és parlamentáris kormányforma automatikus összekapcsolása a demokráciával.

A demokratikus jelzőhöz képest sokkal kifejezőbb az „alkotmányos” jelző, amely viszont csak az alkotmányos monarchia elnevezésben szerepel. Az alkotmány megjelenése vízváltó az alkotmánytörténetben: hiszen az „alkotmányban” (formájától függetlenül) a hatalomgyakorlás kereteit, alapvető játékszabályait rögzítették, amely egyúttal a politikai hatalmat gyakorló intézmények korlátozását is jelentette. Az abszolutisztikus hatalomgyakorlás nem igényel játékszabályokat, hiszen az egyetlen játékszabály a prerogátiva útján történő kormányzás, s lényegében egyetlen játékos van (vagy legalább is egy van, aki végső soron mindig „mindent visz”, sőt maga diszponál a játékszabályok fölött). A hatalomgyakorlás – logikusan – akkor igényli az alapvető szabályok rögzítését, ha több hatalmi tényező gyakorolja a politikai hatalmat. Hogy a hatalomgyakorló tényezők között ne legyen konfliktus: kijelölik terrénüket, megosztják egymás között a (kormányzati) hatalom aspektusait. Valójában ez áll az első – alkotmányos monarchiát életre keltő – alkotmányok hát-

terében: rögzíteni az uralkodó korlátozott hatalmát, s vele szemben kijelölni azokat a területeket, ahová az uralkodó már nem léphet be szabadon prerogatívák gyakorlásával. Az alkotmányos monarchiában nem az alkotmány létén van a hangsúly, hanem annak tartalmán: olyan alkotmányos passzusok megjelenését várjuk el, amely a törvényhozás/képviselő és végrehajtás (államfő és kormánya) egymáshoz való hatalmi viszonyulását, a felhatalmazás és felelősség fő kérdéseit rendezi. Az „alkotmányos” jelző éppen ebben: a politikai felhatalmazás és felelősség alapszabályainak rögzítésében hoz újat a „nem alkotmányos” (személyes hatalomgyakorlásra épülő, elsősorban abszolutisztikus) konstrukciókhoz képest.

Ebből mindjárt az is kiviláglik, hogy az alkotmányos monarchia és az abszolút monarchia kifejezés is valójában kormányformára – és nem államformára – vonatkozik. Az abszolút monarchia egy olyan kormányzási formát nevez néven, amelyben a politikai hatalomgyakorlás de facto egy kézben összpontosul és prerogatívák útján történik. Így van ez akkor is, ha egyébként létezik képviselő, amely szavaz pl. törvényjavaslatokról, ám valójában az uralkodó határozza meg a kormányzás kereteit és tartalmát egyaránt. Az alkotmányos monarchia ehhez képest – az alkotmányon keresztül – a monarchia hatalmának korlátozásából indul ki (korlátozott monarchiának is nevezhetjük – szemben az abszolút monarchiával): a prerogatívákat csak meghatározott körben jogosult gyakorolni (végrehajtás), más területeken (törvényalkotás) csak külső prerogatívái maradnak (vétó, elnapolás, feloszlás).

## Az államforma szerinti tipológia jelentésrétegei

Az államiság, az állam szerkezeti felépítésének történelmi változásai, a politikai hatalom legitimálásának változó igényei a fogalmak változását is előidézték, úgyhogy a legtöbb kifejezés, amelyeket az állam jellemzésére Arisztotelész kialakított ma is használatosak ugyan, de jelentéstartalmuk gyökeresen átalakult.<sup>8</sup> E korai elméletek – bár fogalomhasználatuk miatt nem megkerülhetők – eredeti jelentéstartalmuk alapján nem nyújtanak segítséget a modern államok osztályozásában: az államok rendszerezésére ma használatos fogalmak partikulárisabbak abban az értelemben, hogy az állam egy meg-

<sup>7</sup> Ld. pl. „...the term parliamentary government conventionally focuses on the relationship between parliament and government. There is no necessary connection to citizens and full universal suffrage. Parliamentary government is thus possible without democracy.” Kaare Strom – Wolfgang C. Müller – Torbjörn Bergman (eds.): *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*. Oxford University Press, 2003. 9. p.

<sup>8</sup> Ha csak a számok szintjén nézzük: Arisztotelész a görög városállamok vizsgálata alapján arra jutott, hogy hatféle államforma – három „jó” és három „rossz” – különböztethető meg. A középkori Európában az államformák száma egy jó ideig még a hármas felosztást követte (monarchia, arisztokrácia, demokrácia), de új elemmel is bővült (ld. vegyes államforma megjelenése: ahol a három államforma tulajdonsága együtt van jelen és kiegyensúlyozza egymást, ezzel biztosítva a közjót – ld. Aquinói Szent Tamás, Machiavelli). Később az államformák jelentéstartalma is változott: Jean Bodin már különbséget tett az államforma és a kormányzás formája között: míg az előbbi a főhatalomra (szuverénre) vonatkozott, amelynek hatalma oszthatatlan, addig az utóbbi a hatalomgyakorlás alanyaira és formájára utalt. Végül Montesquieu jutott el a két – jó – államforma: a monarchia és a köztársaság dichotómiájáig, melyből az utóbbi a demokrácia és arisztokrácia fogalmainak összevonásából jön létre (ezzel összekötötte a köztársaság fogalmát a demokráciával), míg egy harmadik – rossz, és ezért el is vetendő – államformaként a depotiát nevezte meg. Összefoglalóan ld. pl. Péteri Zoltán: *Az államok rendszerezése: államtípusok és államformák*. In: *Takács Péter* (szerk.): *Államelmélet*. Bótor, Miskolc, 1997. 97-98. p.

határozott aspektusára koncentrálnak, és eszerint hasonlítják össze a különböző államokat.

Az államforma – amely alapján ma jellemzően két csoportba osztjuk az államokat: monarchiára és köztársaságra – eredetileg a szuverénre (uralkodó vagy nép) utalt, ma pontosabb azt mondani, hogy a szuverenitás, az államiság megtestesítőjére, megszemélyesítőjére utal közvetlenül. Egész pontosan arra, hogy az államiság megtestesítője – vagyis az államfő – legitimációja min alapul. Ha előre rögzített időközönkénti ciklikus választáson töltik be az államfői tisztséget, az államforma – függetlenül attól, hogy az állam minek nevezi magát – köztársaság. Míg ha a legitimáció alapja határozatlan időre történő öröklés (vagy örökletes alapon nyugvó választás): az állam formája királyság/monarchia.

Ezzel nem állítjuk azt, hogy az államforma fogalma teljesen elszakadt a szuveréntől, de a kettő kapcsolata lényegesen bonyolultabbá vált elméleti szinten, s ezen is jóval túlmutat a monarchikus és a köztársasági eszme politikai ideológiai-filozófiai tartalma. Ezeket a jelentésrétegeket célszerű azonban külön kezelni, vagy legalább is tudatosítani, hogy épp mely jelentésréteg alapján beszélünk köztársaságról és monarchiáról.

Egy dolog azonban biztosan állítható: az államforma magáról a kormányzatról, a politikai hatalom (törvényhozás és végrehajtás) gyakorlásáról, egymáshoz való viszonyáról – mai fogalmaink szerint – közvetlenül nem árul el semmit. Ugyanakkor itt jegyezzük meg: a köztársasági államformára a magyar tudományos nyelvezet nem használja az „alkotmányos” jelzőt, mert – úgy tűnik – a „köztársaság” fogalmi elemként kezeljük egy olyan alkotmány létét, amely a politikai hatalomgyakorlás (és hatalommegosztás) kérdéseit rendez, vagyis a „köztársaságot” azonosítjuk az „alkotmányos köztársasággal”.

Ennek oka az lehet, hogy amennyire az „alkotmányos monarchia” az abszolút monarchiával szemben definiálta önmagát, a „köztársaság” pártiak jellemzően ugyanezen a logikán haladva kerestek létalapot a maguk számára, nem tagadva meg az alkotmányos monarchia lényegét jelentő alkotmányosság tartalmi kritériumait (ti. képviselő és végrehajtás hatalmi viszonyainak rögzítését). Ezzel magyarázható, hogy sok esetben a köztársasági államforma fogalmához egyúttal a hatalomgyakorlás korlátozottságából kiinduló kormányzati berendezkedést társítanak a kérdéssel foglalkozó szerzők, nem véve figyelembe az államforma és a kormányforma eltérő, egymásból közvetlenül le nem vezethető jelentés tartalmát. Holott egy adott államforma-típusból nem következik

kényszerítően a politikai hatalomgyakorlásnak egy meghatározott struktúrája: vagyis ahogy a monarchikus államformából nem következik kényszerítően, hogy az milyen értékben korlátozott monarchia (sőt egyáltalán korlátozott-e), hiszen ezt csak a képviselő és a végrehajtás viszonyának alaposabb vizsgálata alapján tudjuk megállapítani; ugyanígy nem következik a köztársasági államformából sem, hogy annak parlamentárisnak vagy elnöki kormányformájúnak kell lennie (merthogy bármelyik lehet).

Ha elfogadjuk – alkotmány- és politikatörténeti okokra tekintettel –, hogy köztársaság alatt a „korlátozott”, „alkotmányos” köztársaságot kell érteni a tudományos nyelvezetben is (abban az értelemben, ahogy a korlátozott/alkotmányos monarchia esetében használjuk e jelzőket), ennek következményére is ki kell térjünk. Ez az értelmezés azért problematikus, mert eszerint amíg a monarchia, mint államforma megtűri az abszolutisztikus hatalomgyakorlást éppúgy, mint a korlátozott hatalomgyakorlást (merthogy tartalmilag nem fejezi ki a hatalomgyakorlás módját), addig a köztársaság, mint államforma csak a korlátozott hatalomgyakorlásra vonatkozhat. Vagyis a két fogalom nem valójában nem azonos kérdéskörrel szól abban az értelemben, hogy míg a monarchiát, mint államformát függetleníjük a kormányzati hatalomgyakorlás mikéntjétől, addig a köztársasági államformába egyúttal beleértünk egy meghatározott (korlátozott) hatalomgyakorlást, ami túlmutat az államforma fogalmán, s egybeesik a kormányforma elemi szintű jelentés tartalmával. Ennek oka a „köztársasági eszme” – a köztársaság politikai ideológiai jelentésrétege –, amely miatt inkább más kifejezéseket keresünk az olyan államalakulatokra, ahol az államfő legitimációja megfelel ugyan egy köztársaságénak, de a hatalomgyakorlás módja abszolutisztikus jellegű.<sup>9</sup>

A pontosság kedvéért azonban nem árt hangsúlyozni: az államforma meghatározásához az állam megtestesítőjének legitimációja minimumszabály. Vagyis nyilvánvalóan nem lehet köztársaságnak minősíteni egy államot pusztán azon az alapon, hogy az államfőnek nevezett személy meghatározott korlátozott hatáskörökkel rendelkezik a törvényhozás és a kormány vonatkozásában<sup>10</sup>, a választójog széles terjedelmű, és egyébként a népszuverenitás is érvényesül, vagy hogy a politikai elit valamely része köztársasági érzelmű, ha egyébként az államfő legitimációja határozatlan időre szóló örökletesen alapul.

A államforma-típus mai két esete között a minimumszabály alapján egyszerűnek tűnik a különbségtétel, valójában persze a történelem produkált fejtörést okozó konstrukciókat

<sup>9</sup> Nyilván politikai ideológusok számára „a köztársaság” fogalmilag összeegyeztethetetlen a hatalomkoncentrációt intézményesítő megoldásokkal, ám a tudományos nyelvezetben egy bizonyos szintig célszerű a politikai ideológus jelentésréteget megkülönböztetni az alkotmánytani jelentésrétegtől, különben az általa használt fogalmak épp a különbségek hangsúlyozására válnak alkalmatlanná.

e téren (is), s a magyar történelem különösen jeleskedik a nehezen besorolható államforma-megoldásokban. A királyválasztás joga, a király nélküli királyság (Kossuth Lajos és Horthy Miklós kormányzósága) és köztársasági elnök nélküli (nép)köztársaság (Károlyi Mihály)<sup>11</sup> mind okoz(hat)nak némi fejtörést az államforma pontos meghatározásában. (S az már ehhez képest egy további elméleti csemege, hogy a mai magyar köztársaság hányadik köztársaság is valójában.<sup>12</sup>) Ennek indoka abban keresendő, amire Bibó István mutatott rá: vagyis a magyar történelemre oly jellemző ideiglenességek és rögtönzöttségek egymás után következő szakaszaiban,<sup>13</sup> ahol sokszor az ideiglenesnek szánt állandósult, az állandónak szánt pedig átmenetté vált.

Az államforma – a minimumszabály szintjén – és a kormányforma fogalma tehát nem kapcsolódik egymáshoz abban az értelemben, hogy a két államformával több különböző kormányforma is összeegyeztethető, kényszerítően egyik kormányforma sem következik sem a monarchikus, sem a köztársasági államformából. Mint ahogy a kormányformából (parlamentáris vagy elnöki, stb.) sem lehet következtetést

levonni az államformára nézve: attól, hogy a törvényhozás és a végrehajtás funkcionális szétválasztása megtörténik, még nem válik az állam – forma szerint – köztársasággá.

Más kérdés ehhez képest, hogy a prezidenciális kormányforma fogalmilag nem egyeztethető össze a monarchiával, csak a köztársasággal, amiből az is következik, hogy egy államforma szerint monarchikus állam kormányformája csak alkotmányos vagy parlamenti lehet. De kérdésként tehető fel az is, hogy a mai – és nem történeti – értelemben vett monarchia fogalmilag lehet-e korlátlan, vagy ma a monarchia fogalmilag éppúgy csak korlátozott lehet, mint ahogy a köztársaság államformáját sem tudjuk összeegyeztetni a korlátlan (abszolutisztikus) hatalomgyakorlással? (S ennyiben az „alkotmányos monarchia” szóösszetétel éppúgy értelmetlen fogalom, mint ahogy annak tűnik az „alkotmányos/korlátozott köztársaság”?)

Ugyanakkor nem értünk egyet Szentpéteri azon felvetésével, hogy az államforma és kormányforma jelzős szerkezetű összekapcsolása eleve értelmetlen volna. Ez attól függ ugyanis, hogy az egyes fogalmakat miként definiáljuk. Ért-

<sup>10</sup> Mezey Barna álláspontja az, hogy „a Függetlenségi Nyilatkozat után kialakult államforma vitán felül köztársaság volt”. Ezt azzal indokolja, hogy a kormányzó elnök jogkörei a parlamentáris rendszerek köztársasági elnökeihez hasonlítanak, továbbá azzal, hogy választással nyerte el megbízatását (bár elismeri, hogy erre van példa monarchák esetében is), valamint azzal, hogy köztársasági elkötelezettség jellemezte a kormányt. Mezey Barna: *Respublica 1849-ben*. Rubicon 1998/2. 27-29. p. Mezey Barna nyomán az Alkotmány kommentárjában Gyórfi Tamás úgy fogalmaz: „Az 1849-es Függetlenségi Nyilatkozat (...) kimondta a Habsburgok trónfosztását, mivel azonban formailag nem szüntették meg a monarchiát s nem deklarálták a köztársasági államformát, az ország államformája alakilag továbbra is monarchia maradt. Ennek ellenére a Függetlenségi Nyilatkozat után kialakuló kormányzati berendezkedés lényeges vonásait tekintve köztársasági forma jegyeit tükrözte.” (kiemelés tőlem – KIV) Gyórfi Tamás: A köztársasági államforma. In: *Jakab András* (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja* 1. § [2], 109-110. p. Mezey Barna álláspontját vitatja *Urbán Aladár* abból a szempontból, hogy a deklaráció taktikai okokból maradt el, s ezt a tényt nem lehet mellőzni az államforma meghatározásakor, vagyis nem elegendő – ahogy Mezey Barna javasolja – az állami szervek működését, egymáshoz való viszonyát figyelembe venni, egy elmaradt deklarációnak is jelentősége van a kérdés megítélésékor. *Urbán Aladár*: Agitáció a köztársaságért 1848/49-ben. Századok 1999/2. különösen 249-250. p.

<sup>11</sup> Károlyi Mihály népköztársasági elnöksége mögött ui. egyrészt hiányoztak a legitimációs szabályok (bármiféle alkotmánylevél, amely az államfőről rendelkezett volna), másrészt de facto sosem választották meg erre tisztségre és sosem határozták meg megbízatása időtartamát, így nem tekinthető határozott időre választott államfőnek. A népköztársaságról rendelkező 1918. november 16-i néphatározat alkotmányozó nemzetgyűlés sürgős összehívásáról rendelkezett, amelynek feladata az lett volna, hogy a népköztársasági alkotmányt megalkossa. Az „állami főhatalom” gyakorlásával a „Károlyi Mihály elnöke alatt álló népkormányt” bízza meg, egyúttal a népkormány feladata lett a néptörvények megalkotása és életbe léptetése. Károlyi ekkor tehát mint kormányfő látta el, népkormányával együtt, valójában helyettesítő jogkörben az államfői jogkörök bizonyos részét. Az államfői intézmény sorsát csak 1919. január 11-én „tisztázták”: ekkor a Nemzeti Tanács Végrehajtó Bizottsága határozatában – tulajdonképpen a néphatározat értelmezése útján – tette Károlyit ideiglenes köztársasági elnökké. E határozat szövege szerint: „A Nemzeti Tanács végrehajtó bizottsága megállapította, hogy a [1918. november 16-i] néphatározat 3. cikke arról rendelkezik, hogy amíg az alkotmányozó nemzetgyűlés másként nem határoz, az állami főhatalmat a Károlyi Mihály elnöke alatt álló népkormány gyakorolja, vagyis Magyarország Nemzeti Tanácsa, vagy nemzetgyűlése másként nem határoz, ne mint miniszterelnök, hanem mint a köztársaság ideiglenes elnöke oldja meg a mai és a netán felmerülő politikai válságot mindazon tényezők bevonásával, akiknek részvételét szükségesnek tartja.”

<sup>12</sup> Ahhoz, hogy erre a kérdésre válaszolni tudjunk, azt szükséges tisztázni, hogy egyáltalán mely időszakok alatt létezett köztársaság Magyarországon, aminek előkérdése, hogy mit értünk köztársasággal? A minimumszabály értelmében határozott időre ciklikusan választott államfő nélkül nem lehet köztársaságról beszélni. Vagyis ha nem derül ki az alkotmányból vagy ilyen erejű jogforrásból, hogy pontosan mennyi időre tölti be az államfő e tisztségét, a minimumszabály értelmében nem beszélhetünk köztársaságról. Kizárólag a minimumszabály alapján – feltéve, hogy azt valamely jogszabály rögzítette – egyértelműen köztársaság volt Magyarország az 1946. évi I. törvénycikk (kisalkotmány) hatályba lépése után, az 1949. évi XX. törvény ('49 utáni népköztársaság) hatályba lépése után, az 1989. évi XXXI. törvény (89-es alkotmány) hatályba lépése után, és az Alaptörvény hatályba lépése után. (És eszerint minden alkotmány külön számozandó, még akkor is, ha gyökeres változást nem hozott az államszerkezetre nézve az alkotmány szintjén: mint a 89-es alkotmány és az Alaptörvény esetében.)

Ha az a válogatás szempontja, hogy az állam miként határozta meg államformáját, de megtiltjuk az államforma előtti jelzők használatát (pl. „nép-”), és emellett nem követelmény a minimumszabály – határozott időre választott államfő – teljesülése, akkor csak a kisalkotmány, a 89-es alkotmány és az Alaptörvény szerint köztársaság Magyarország. Ha a jelző használata a köztársasághoz nem kizáró ok, ugyanezen kritériumok mellett a Károlyi-féle népköztársaság, a tanácsköztársaság (aminek volt két alkotmánya is, de ezeket vehetjük egyetlen rendszer alkotmányának) és a 49 utáni népköztársaság is számozandó. Ha megint csak a köztársasági államforma deklarálása a válogatási szempont (minimumszabálytól függetlenül), de kizárjuk azokat az alkotmányokat, amelyek magukat ideiglenesnek minősítették, akkor kiesik a Károlyi-féle népköztársaság és a 89-es alkotmány, így az Alaptörvény utáni a negyedik köztársaság.

Ha minden olyan időszakot köztársaságnak minősítünk, amikor hivatalosan nem volt uralkodója Magyarországnak (függetlenül attól, hogy érvényesült-e a minimumszabály): a mai legalább a nyolcadik köztársaság lenne, beleértve Kossuth és Horthy kormányzóságát is.

Ha a köztársasági elnevezés és a köztársasági eszmének megfelelés együttese a válogatási kritérium, de a minimumszabály érvényesülését nem várjuk el, akkor a Károlyi-féle népköztársaság, a kisalkotmány, a 89-es alkotmány és az Alaptörvény számozható be. Ezzel az a gond azonban, hogy az államformát úgy vesszük köztársaságinak, hogy nem várjuk el, hogy az államfő legitimációja határozott időre történt választáson alapul.

Ha viszont a minimumszabály érvényesülését is elvárjuk az államforma köztársaságként történt meghatározása és a köztársasági eszme valamiféle elismerése mellett: a Károlyi-féle népköztársaság nem vehető figyelembe és csak a kisalkotmány, a '89-es Alkotmány és az Alaptörvény alapján működő köztársaságok számozhatók. Ha és amennyiben fontos a számozás, ezen legutóbbi az, ami véleményem szerint támogatható: vagyis az alkotmánytani és az eszmetörténeti követelményeknek egyaránt megfelelő számozás.

<sup>13</sup> Bibó István: A demokratikus Magyarország államformája. Válogatott tanulmányok II. kötet 5. p.



hető, hogy a prezidenciális kormányforma csak köztársaságban képzelhető el, így ebben a vonatkozásban a „prezidenciális köztársaság” főlsoles ragozása a nyilvánvalónak. De vajon semmit nem ad hozzá a köztársaság kifejezés a prezidenciális jelzőhöz? Vagy fordítva: a prezidenciális jelző semmit nem ad hozzá a köztársasági államforma megjelöléshez?

A kiindulópontunk szerint a kormányforma alapján azt tudhatjuk meg, hogy kik – mely intézményesült politikai szereplők – között oszlik meg a politikai hatalomgyakorlás (nevezetesen: mely szerv gyakorolja a törvényhozás és melyik a végrehajtást) és hogy e politikai hatalomgyakorlóknak milyen az egymáshoz való viszonya. Látszólagos egyszerűsége ellenére a kormányforma szerinti tipológia – egész pontosan az egyes kormányformák definíciója, a megkülönböztethető kormányformák száma – nem közmegegyezés tárgya (úgy, mint ahogy a két államforma – minden nehézségével együtt – igen). Ennek oka az egyik oldalon a megvalósulási formák sokszínűsége (parlamentáris kormányforma), a másik oldalon a lényegében egyedül álldogáló mintaállam (prezidenciális kormányforma), ami önmagában is megnehezíti az értelmes összehasonlítást. A parlamentáris kormányformát ezért a politikatudomány képviselői további szempontok szerint kezdték kategorizálni, ami viszont sokszor olyan eredményre vezet, hogy lényegében egyes államokat hasonlítunk össze egymással. Ezáltal épp a rendszerezés lényege veszik el, s az egyes fogalmak csak egy-egy állam egy adott időpontban fennálló intézményi struktúrájának jelölésére lesznek alkalmasak. Jó példa erre a Duverger által felvázolt szemi-prezidenciális kormányzás fogalma<sup>14</sup>, amelyet a hazai alkotmánytan tankönyvek annak ellenére kezelnek önálló kormányformaként, hogy maga Duverger is sokkal árnyaltabban közelített e politikai jelenséghez. Más kérdés, hogy a Duverger – és főként a kelet-közép-európai rendszerváltások – nyomán kibontakozó politikatudományi irodalom egy része milyen élen érvel(t) a „köztes”, „hibrid” kormányformák mellett, ám ezek tudományos elfogadottsága messze nem éri el azt a szintet, mint a két alaptípus esetében látható.<sup>15</sup> Így – különösen az alkotmánytanban – meglehetősen különös, hogy ilyen evidenciaként kezelik a félelnöki kormányformát (a fogalom politikatudományi vitatottságának említése nélkül).

## A PARLAMENTÁRIS KORMÁNYFORMA MIBENLÉTÉRŐL: AZ ELHATÁROLÁS ASPEKTUSAI

A parlamentáris kormányforma elhatárolása két irányban történhet alapvetően: az alkotmányos monarchia és a prezidenciális kormányforma vonatkozásában. Az előbbi elhatárolás bizonyos államokban – különösképpen a rendszer őshazájában: Nagy-Britanniában – történeti elhatárolást jelent, s ennyiben a két rendszer közötti finom átmenet időszakát nevezhetjük a parlamentarizálódás időszakának, vagy – lényegesen pontatlanabb kifejezéssel – parlamentarizmusnak. Ez a fajta elhatárolás a rendszer kialakulásának okaira, mozgatórugóira, a parlamentáris kormányforma szempontjából lényeges elemeknek az alkotmányos monarchiából való átmenet során történt átlényegülésére fókuszál. Az elnöki rendszerektől való elhatárolás célja ezzel szemben a történelmileg azonos időszakban létező, mintegy konkuráló kormányforma-típusok megkülönböztetése és ezen keresztül – mint már utaltunk rá – a sikerebb kormányforma megtalálása.

### Parlamenti vs prezidenciális kormányforma

A parlamentáris kormányformájú államok utóbbi időben született talán legnagyobb volumenű vizsgálatát elvégző elemzés<sup>16</sup> előkérdése volt – értelemszerűen – a parlamentáris kormányforma megfelelő definíciójának megtalálása. Meghozta olyan definíciót kerestek a szerzők, amely minimum szinten különbözteti meg a parlamentáris kormányformát az elnökítől.

A közös pontok alapján így foglalták össze a témával foglalkozó korábbi szerzők definícióit:

1. A végrehajtó hatalom duális (megosztott a kormányfő és az államfő között)
2. A parlamentnek formális vagy informális joga van a hatalom átruházására (beiktatásra)
3. A kormány testületi döntéshozóként működik
4. A kabinetminiszterek jellemzően képviselők is
5. A kormány felelős a parlamenti többségnek
6. A parlamentnek kontrolleszközei vannak a kormány felett (interpelláció, vizsgálóbizottságok, stb.)
7. A parlamenti többség kényszeríteni tudja a kormányt a lemondásra
8. A parlament ezen hatalmát többnyire ellensúlyozza, hogy a miniszterelnöknek hatalmában áll a parlamentet feloszlítani.<sup>17</sup>

De mindjárt el is vetették egy ilyen bonyolult és soktéc-

<sup>14</sup> Maurice Duverger: A New Political System Model: Semi-Presidential Government. *European Journal of Political Research* (8) 1980 165-187. p.

<sup>15</sup> „(...) the writings of Maurice Duverger and the new book by Matthew Soberg Shugart and John M. Carey, the differences between parliamentary, presidential and semipresidential regimes have not attracted much attention from political scientists.” Juan J. Linz: *Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference?* In: Juan J. Linz – Arturo Valenzuela (eds.): *The Failure of Presidential Democracy*. Vol 1. 4. p.

<sup>16</sup> Kaare Strøm – Wolfgang C. Müller – Torbjörn Bergman (eds.): *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*. Oxford University Press, 2003.

<sup>17</sup> Különösen Bryce (1921), Loewenstein (1957, 1975), Verney (1959) and von Beyme (1973, 1999) ide vonatkozó definíciói alapján. Kaare Strøm – Wolfgang C. Müller – Torbjörn Bergman (eds.): *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*. Oxford University Press, 2003. 9-10. p.

nyezős definíció alkalmazását, főként mivel ez alapján nem lehet tisztán különbséget tenni parlamentáris és más kormányformák között: egyes államok kormányformája ui. nem mutatja fel egyszerre e tényezők mindegyikét, ugyanakkor a felsorolás egyes elemei nem csak parlamentáris kormányformára lehetnek igazak.

A lényegesen rövidebb, minimalista definíciót választó elemzők – lényegében Walter Bagehot nagyhatású műve<sup>18</sup> nyomán – egyöntetűen a parlament és kormány bizalmi-felelősségi viszonyát emelik ki, mint rendszerspecifikus tényezőt. Ez alapján különböztették meg az alkotmányos monarchiától (ld. Bluntschli, Finer<sup>19</sup>), s ez alapján különböztetik meg ma is legtöbbször az elnöki kormányformától. Így Lijphart szerint parlamentáris az a kormányforma, ahol a végrehajtó hatalom gyakorlója a törvényhozó hatalom gyakorlója által nyeri eredetét és neki is tartozik felelősséggel.<sup>20</sup> De ugyanő 1992-ben a következőket emelte ki (Verney nyomán):

1. parlamentáris rendszerben a kormányfő (miniszterelnök) és kormánya a törvényhozás bizalmától függ, s a bizalom megvonásával elmozdítható,

2. a kormányfő soha nem közvetlenül kerül megválasztásra, hanem a törvényhozás „választja ki” („select” – s hangsúlyozza e kifejezés használatát, mert formálisan a legtöbb esetben az államfő nevezi ki a miniszterelnököt, ám a politikai gyakorlatban a parlamenti erőviszonyok és politikai alkuk határozzák meg a kormányfő személyét),

3. a kormány testületi (kollegialitás alapján működik), függetlenül attól, hogy a kormányon belül milyen a kormányfő hatalmi pozíciója.<sup>21</sup>

Shugart és Carey szerint – akik munkájuk céljának az elnöki rendszer „rehabilitálását” és a hibrid kormányformák sui generis jellegének bizonyítását tekintették – a parlamentáris kormányforma lényege, hogy a kormányfőt a választott képviselet választja ki (chosen by) és mozdíthatja el.<sup>22</sup>

Sartori – aki meglepően részletes definícióját adja az elnöki kormányformának – a parlamentárist a következők mentén ragadja meg: „a parlamentáris rendszerek arról az alapozó elvükről kapták nevüket, mely szerint a főhatalom a parlamentet illeti. A parlamentáris rendszerek tehát nem engedik meg a törvényhozó és a végrehajtó hatalom szétvá-

lasztását: minden ilyen berendezkedés a parlament és a kormány közötti hatalommegosztáson alapul. (...) a kormányok beiktatása, támogatása és esetleges visszahívása minden parlamentárisnak nevezett rendszerben parlamenti szavazást igényel.”<sup>23</sup>

A parlamenti kormányforma legszűkebb definíciója azonban egyetlen intézményre: a miniszteri felelősségre (pontosabban a kormány parlament előtti felelősségére) épít. Ebből indult ki a már említett Strøm-Müller-Bergman-féle kutatás is. Az ő definíciójuk szerint parlamentáris kormányformájú az a rendszer, amelyben a miniszterelnök és a kormánya felelős a parlament bármely többségének és általa szavazás útján elmozdítható egyszerű vagy konstruktív bizalmatlansági indítvány alapján.<sup>24</sup> Illetve ezt pontosítják a következőképpen: ahol a kormányfő felelős a parlament bármely többségének és tisztán politikai okokból elmozdítható a parlament bármely többsége által.<sup>25</sup>

Ennél továbbmegy Juan J. Linz, s a parlament legitimitációját is beemeli a kormány felelőssége mellé: definíciója szerint a „parlamentáris rendszer a szó szigorú értelmében az, amelynek egyetlen demokratikus legitim intézménye a parlament; a kormányzati hatalom teljes egészében a parlament bizalmától függ”.<sup>26</sup>

Schmidt Péter szintén a minimalista definícióból kiindulva így fogalmazott: „történetileg tekintve a parlamentarizmus lényege a parlamentnek politikai felelősséggel tartozó kormány. Ennek a felelősségnek túl kell mutatnia a jogi felelősségen, de nem érheti el a mindenre kiterjedő felelősséget, mert ez már a hatalommegosztást számolná fel. Abban az országban, ahol a kormány a jogin túl politikai felelősséggel tartozik a parlamentnek, a kormányzati rendszer megítélésem szerint megfelel a parlamentarizmus követelményének.” Majd hozzátette: „A polgári társadalmak rendszerében az államfő akár király, akár elnök, a végrehajtó hatalom része vagy feje, s ezt a hatalmát – az elnöki rendszerrel ellentétben – csak a képviseletnek felelős kormányon keresztül gyakorolhatja. Ellenkező esetben nincs parlamentarizmus, hiszen ha az államfő a parlamentnek vagy egyáltalán nem, vagy csak a törvények megtartásáért felelős, akkor a kormány megkezdésével gyakorolt hatalma korlátlanul válik.”<sup>27</sup>

<sup>18</sup> Walter Bagehot: The English Constitution. 2nd Ed., 1872. In: The Works of Walter Bagehot Vol.IV. Hartford, 1891.

<sup>19</sup> Samuel E. Finer: The History of Government from the Earliest Times. Oxford, 1997.

<sup>20</sup> Arend Lijphart: Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries. New Haven. Yale University Press, 1984. 69. p.

<sup>21</sup> Arend Lijphart: Introduction. In: Arend Lijphart (ed.): Parliamentary versus Presidential Government. Oxford University Press, 1992.

<sup>22</sup> Matthew Soberg Shugart – John M. Carey: Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics. Cambridge University Press, 1992.

<sup>23</sup> Giovanni Sartori: Összehasonlító alkotmánymérnökség. Akadémiai, Bp., 2003. 125. p.

<sup>24</sup> Kaare Strøm – Wolfgang C. Müller – Torbjörn Bergman (eds.): Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies. Oxford University Press, 2003. 13. p.

<sup>25</sup> Kaare Strøm – Wolfgang C. Müller – Torbjörn Bergman (eds.): Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies. Oxford University Press, 2003. 27. p.

<sup>26</sup> Juan J. Linz: Az elnöki rendszer veszélyei. Politikatudományi Szemle 1992. 1. szám 143. p.

<sup>27</sup> Schmidt Péter: A magyar parlamentarizmus ma. Politikatudományi Szemle 1992. 1. szám 167-168. p.



## A parlamentáris kormányforma kritériumai történeti megközelítésben

### Az angol út

A fenti definíciók alapján egy dologra egyértelműen rámutathatunk: az államfő hatalmi helyzete lényegében nem, vagy csak marginálisan (ld.: dualista szerkezetű végrehajtó hatalom pl. Verney-nél<sup>28</sup>) képezi a parlamenti kormányforma fogalmi elemét – leszámítva Schmidt Péter definícióját. Holott a parlamenti kormányforma épp az államfő hatalmi helyzete felől határolható el egyértelműen az alkotmányos monarchiától: az uralkodó helyett a parlament bizalmához kötött kormány létrejöttével.

Walter Bagehot<sup>29</sup> nevéhez fűződik az uralkodó kormányral szemben gyakorolható jogainak és szerepkörének azon leírása, amelyre az alkotmányos monarchia alapelveként tekintettek a korabeli olvasók, s ma is egyik gyakran idézett tétele. Eszerint az uralkodó joga, hogy meghallgattasson, bátorítson és figyelmeztessen („the right to be consulted, the right to encourage, the right to warn”).<sup>30</sup> Bagehot megkülönböztette a „méltóságteljes” (dignified) és a „hatékony” (efficient) hatalmat az általa kabinet kormányzatnak nevezett (cabinet government) kormányzati rendszerben<sup>31</sup>, melyet értelemszerűen jobbnak tartott az ezzel épp ellentétes logikát követő amerikai elnöki rendszernél. Egyrészt mivel a képviselőben folytatott vita az angol rendszerben érdemi, hiszen akár a kormány megbuktatását is eredményezheti, másrészt mivel hibás megoldás szerinte az elnök fix terminusa (Linzi!) és maga az elnökválasztási rendszer is.

Bagehot megfigyelései az uralkodó és kormánya viszonyáról, valamint a parlament és a kormány viszonyát illetően nyilvánvalóan nem az alkotmányos monarchiára vonatkoztak – még ha ő ezt is gondolta –, hanem azt a minőségi változást érzékelte nagyon pontosan, amellyel az angol kormányzati rendszer alkotmányos monarchiából parlamentáris kormányformájává alakult.

E folyamat egészét ugyan nevezhetjük parlamentarizálódásnak, bár ezzel – hamisan – úgy tüntetjük fel az alkotmányos monarchiát, mintha az csupán valamiféle átmenet volna az abszolutizmus és a parlamentarizmus között, nem pedig önálló kormányzati rendszertípus. Parlamenti kormányformáról nem beszélhetünk mindaddig, amíg tart a parlament fokozatos térnyerése az uralkodóval szemben, és ezzel együtt zajlik a kormány leválása az uralkodóról. A parlamentáris kormányforma azon a ponton lép az alkotmányos monarchia helyébe, amikor a kormány már nem az uralkodó személyes tanácsadói testülete – amelynek tagjait a képviselő nem is feltétlenül ismeri, vagy ha ismeri, bizonytalan, hogy az ő tanácsain alapulnak-e az uralkodó döntései –, hanem a parlament valamely többségének bizalmát eleve birtokolja, s erre tekintettel kapja megbízatását. (A parlamenti képviselők szempontjából titkos tanácsadók, illetve a tanácsadás kormányon kívüli személytől, következésképp politikai felelősségviselés nélkül a parlamentáris kormányforma lényegével ellentétes.) Az így kinevezett kormány már nem az uralkodó bizalmától függ, nem az uralkodó kormányzati politikáját hivatott képviselni a parlamentben és a választásokon. Mindennek megfelelően az uralkodó nem utasíthatja a kormány tagjait, hogy ellenjegyezzék döntéseit (aminek következménye az uralkodó bizalmának elvesztése), vagy vessenek el – ne nyújtsanak be, vagy vonjanak vissza – egy törvényjavaslatot. Ugyanakkor az uralkodó nem kényszerítheti a parlamentet sem, hogy olyan kormánnyal dolgozzon, amely a bizalmát nem bírja, a parlament pedig nem köteles figyelembe venni, ha egy törvényjavaslatot az uralkodó kifejezett támogatása mellett nyújt be a kormány.

Az alkotmányos monarchia felől tekintve tehát a parlamentáris kormányforma némileg más elemei jutnak hangsúlyos szerephez, mint az elnöki kormányformával való összehasonlításban, de amiben az alkotmányos monarchia és a parlamentáris kormányforma eltér egymástól ezúttal is a kormány parlament előtti felelősségével írható le legkifejezöbben.

<sup>28</sup> Douglas V. Verney: *The Analysis of Political Systems*. London, Routledge&Kegan Paul, 1979., ill. Douglas V. Verney: *Parliamentary Government and Presidential Government*. In: Arend Lijphart (ed.): *Parliamentary Versus Presidential Government*. Oxford, 1992. 33. p.

<sup>29</sup> Walter Bagehot: *The English Constitution*. Első kiadása: Chapman and Hall, London 1867., de ezt megelőzően a *The Fortnightly Review*-ban jelent meg cikksorozat formájában 1865 és 1867 között.

<sup>30</sup> „In addition to the control over particular ministers, and especially over the foreign minister, the Queen has a certain control over the Cabinet. The first minister, it is understood, transmits to her authentic information of all the most important decisions, together with what the newspapers would do equally well the more important votes in Parliament. He is bound to take care that she knows everything which there is to know as to the passing politics of the nation. She has by rigid usage a right to complain if she does not know of every great act of her ministry, not only before it is done, but while there is yet time to consider it, while it is still possible that it may not be done. To state the matter shortly, the sovereign has, under a constitutional monarchy such as ours, three rights: the right to be consulted, the right to encourage, the right to warn; (...)” Walter Bagehot: *The English Constitution*. 2nd Ed., 1872. In: *The Works of Walter Bagehot Vol. IV*. Hartford, 1891. (a továbbiakban: Bagehot) 111-112. p.

<sup>31</sup> „There are two great objects which every constitution must attain to be successful, which every old and celebrated one must have wonderfully achieved: every constitution must first gain authority, and then use authority (...),” illetve: „The Queen is only at the head of the dignified part of the Constitution; the Prime Minister is at the head of the efficient part. The Crown is, according to the saying, the »fountain of honor«; but the Treasury is the spring of business. Nevertheless, our first magistrate differs from the American.” Bagehot 53-54. p. ill. 60. p.

Anélkül, hogy a kérdés részletes tárgyalásába bocsátkoznánk – hiszen azt már megtette mindenek előtt Todd<sup>32</sup> – utalunk néhány, az angol alkotmányos monarchiából a parlamentáris kormányforma felé vezető út jelentős állomására.

Az 1689-es Bill of Rights jelentősége legelsősorban az volt, hogy a parlament hatalmának törvényi szintű védelmét jelentette az uralkodói prerogatívák útján történő hatalomgyakorlással szemben. A prerogatívákkal – személyes hatalomgyakorlással – történő kormányzás alapján a korábbi uralkodók egyrészt a képviselő megkerülésével – proklamáció útján – alkottak jogot. Erre VIII. Henrik teremtett jogalapot a Statute of Proclamations (1539) révén. Annak ellenére, hogy ezt a törvényt VI. Edvárd visszavonta, I. Mária és I. Erzsébet is tovább folytatta a proklamáció gyakorlatát. Csak amikor I. Jakab is fenn kívánta tartani ezt az uralkodói jogát, akkor vitték az ügyet bíróság elé, ahol az uralkodó Edward Coke-kal – aki meggyőződéses parlament-párti volt – találta szemben magát. Az 1611-es Proclamations-ügyben egyrészt Coke de facto is megfosztotta az uralkodót a proklamációs jogalkotási jogától, másrészt kifejtette, hogy az uralkodói prerogatívák csak annyiban illetik meg, amennyiben azt a jog lehetővé teszi számára. Ám a későbbi uralkodók visszatértek a korábbi gyakorlathoz, s II. Jakabnak szemére vetette a Bill of Rights, hogy „vindikálta és gyakorolta a hatalmat, hogy a parlament hozzájárulása nélkül eltekintsen a törvényektől és végrehajtásuktól, és felfüggeszse azokat”<sup>33</sup>. A másik kifogás az adókvetéssel szemben volt, amelyet az uralkodó hagyományosan nem gyakorolhatott a képviselő hozzájárulása nélkül. Bár megjegyzendő, hogy VIII. Henrik utódai (Mária és Erzsébet) ebben is találekonyak voltak az indirekt adók feltalálásával. II. Jakab szintúgy személyes hatalma alapján rendelt el adószedést, a parlament megkerülésével.

A Bill of Rights – a parlamentarizmus kialakulása szempontjából – talán legfontosabb eleme a parlamenti szólásszabadság biztosítása volt: az uralkodói hatalomgyakorlás kritikája eszerint nem szolgálhat vád alá helyezés alapjául. Ezzel alapjaiban megkezdődött a kormány leválasztása az uralkodóról abban az értelemben, hogy a kormány tettei innentől fogva nem minősültek az uralkodó tetteinek (hiszen ezért kritizálhatók). Ez pedig csak akkor lehetséges, ha az uralkodó és kormánya tettei, sőt végső soron a két intézmény nem

egy és ugyanaz.

A parlamentarizálódási folyamat egyrészt abba az irányba haladt, ahol végül a kormány összetételét és kinevezését a parlamenti erőviszonyok kötik, és ez egyúttal kijelöli a kormány cselekvési irányát; másrészt afelé, amikor a – bármely politikai okból – nem kívánatos kormány elmozdítása nem az uralkodó bizalmának elvesztése miatt, hanem a parlament akaratából történik politikai eszközökkel. E kettő azonban nem egyszerre jelent meg (teljesedett ki), annak ellenére, hogy egymással egyébként – logikailag – szorosan összefüggő intézményi elemekről beszélünk.

A fejlődés motorját a kormány parlament általi számonkérésének igénye jelentette, ami érthető is, hiszen ilyen esetben – a már meghozott döntések miatt kialakult politikai bizalmi válság kapcsán – konkrét összefüggésben vetődik fel a bizalom. Így ez utólagos korrekcióra ad lehetőséget egy konkrét politikai döntés(sorozat) miatt.

A még be sem mutatkozott, működésbe sem kezdett kormányok iránti bizalom (vagy bizalmatlanság) kérdése ennél jóval elvontabb, hiszen nem kötődik konkrét kormányzati döntésekhez. A bizalom ilyen esetben valójában a kinevezett személyeknek szól, amelyhez egy meghatározott irányú politika végrehajtását társítja az, aki a bizalmat adja a kormányzashoz. Így nem véletlen, hogy a parlamenti bizalom ezen oldala csak akkor rögzült és lépett az uralkodó helyébe, amikor a választási rendszer többszöri reformja (1832, 1867) hatására a parlamenti frakciók (a többség és az ellenzék) elérték egy meghatározott szervezettségi fokot és határaik markánsává váltak (s mely folyamat végén kialakult a parlamenti váltógazdálkodás).

Az uralkodó tanácsadóit illetően – s itt nemcsak a miniszterekről, hanem mindazokról szó van, akiket az uralkodó meghallgat – a kezdetekben visszatérő probléma volt a parlament számára, hogy ezek személye, illetve hogy pontosan miben adnak és milyen tanácsot, nem mindig ismert. Ez különösen akkor vetett fel problémát, ha az uralkodó rossz tanácsot kapott, s eszerint járt el prerogátiva útján. E körben először – a III. Vilmos által aláírt – 1698-as Partition Treaties elfogadásával összefüggésben éleződött ki a konfliktus az uralkodó és a parlament között. A szerződés aláírását ellenjegyző Lord Somerst a képviselőházban megtámadták, mivel a szerződésekkel nem értettek egyet. Lord Somers azonban arra hivatkozott, hogy őt az uralkodó utasította az ellenjegy-

<sup>32</sup> Alpheus Todd: A parlamenti kormányrendszer Angliában. Akadémiai, Budapest, 1876. I-III. kötet, a továbbiakban: Todd.

S érdemes idézni a fordító, Dapsy László előszavát a magyar kiadáshoz: „Így a mint Todd e művében feltárva látjuk e rendszer legapróbb alkatrészeit is: szintén el fogja talán ismerni az olvasó, miszerint e rendszer az emberi szellemnek egy remek alkotása, - egy fönséges gépezet, mely gőzerővel viheti az emberiséget fejlődése útján rendeltetése felé, de a mely csak úgy működik jól, ha alkatrészei, a fő hajtó és szállító kerekek, a kormányzók és a kormányzottak, teljesen összeválnak. E rendszer mellett jó kormányzás csak a kormányzottaknak, a rendszer sajátosságain ismeretén alapuló, önkéntes, értelmes közreműködése mellett lehetséges... Meggyőződésem, hogy nekünk is e rendszer fel vagy fel nem maradásától függ jövőnk.” VII. p.

<sup>33</sup> Pálffy Margit fordítása. Ld. Anglia története a 17. században.

zésre, amit – bár maga sem értett egyet a döntéssel – kötelességének érzett teljesíteni. Ezek után a kormány három másik tagját perbe fogták, azt feltételezve, hogy mivel ők adtak az uralkodónak tanácsot, ők a felelősek a döntésért. Ám kiderült: az uralkodó személyes jogkörben, tanács kikérése nélkül járt el az ügyben. Ezt követően a képviselőház – ugyan ejtette a vádakot a kormánytagokkal szemben – egy olyan záradékot csatolt az Act of Settlement-hez, amelynek értelmében a kormányzásra vonatkozó ügyek a minisztertanácsban intézendők el és mindazok kötelesek aláírni, akik javaslatukkal vagy egyetértésükkel ahhoz hozzájárultak. Mivel azonban ez túlságosan megnehezítette a kormányzást, ráadásul a miniszterek vád alá helyezést vagy kegyvesztést kockáztathattak, az ilyen felelősségvállalás túl nagy terhet jelentett, így ezt a záradékot rövidesen visszavonták. Az ügy másik hozadéka az a záradék volt, ami alapján kizárták, hogy a képviselőház által valamely kormánytagra kért vád alá helyezést „a nagy pecsét alatt kiadott bocsánattal” (uralkodói kegyelemmel) megakadályozhassa az uralkodó (vagy maga a kormány).<sup>34</sup>

A kabinet tagjai inentől fogva tehát csak a parlament valamely házának tagjaiból kerültek kinevezésre, emellett a miniszterek III. Vilmos uralkodása alatt léptek fel először azon célból a parlamentben, hogy a kormány előterjesztéseit ott megmagyarázzák és megvédjék. Ezáltal – jelenlétükkel is – vállalták a korona minden tetteért a felelősséget. Ugyanakkor III. Vilmos – mivel személyes hatalomgyakorlás útján kormányzott („maga volt önmagának minisztere”), bár meghallgatta miniszterei tanácsait, mégis saját hatáskörben hozta döntéseit, vagyis a kormány politikája valójában az uralkodó politikája volt.<sup>35</sup>

Az angol alkotmánytörténet első miniszterelnökének az 1721-ben, I. Görög által kinevezett Robert Walpole-t tekintik – annak ellenére, hogy a miniszterelnöki tisztség már jóval ezt megelőzően létezett. Walpole kormányzását azzal szokták jellemezni, hogy egyensúlyozott az uralkodó és a parlament között, de elsősorban az uralkodó kegyéből kormányzott. Ám 20 évvel első kinevezése után, amikor a Commons bizalmatlanságot (motion of no confidence) szavazott neki, bár az uralkodó bizalmát még mindig élvezte, lemondott a miniszterelnöki tisztségéről. Ez volt az első eset, hogy egy miniszterelnök kizárólag a képviselőlet bizalmára hivatkozással lemondott. Szépséghibája lemondásának, hogy egy-

részt ez személyes döntésén alapult, amibe közrejátszhatott politikai támogatóinak jelentős megfogyatkozása, valamint az, hogy a lemondásával a kormánya egyébként a helyén maradt. Vagyis tartalmában ez – még – nem felel meg annak, amit a bizalom megvonása alatt értünk. (Viszont annál fontosabb hagyatéka a 10 Downing Street, amelyet II. György adományozott neki, de amelyet ő miniszterelnöki rezidenciaként használt, s így hagyományozott hivatalbeli utódaira.)

Az alkotmányos monarchia parlamentáris kormányformává fejlődésében a legnagyobb fennakadást III. György uralkodása (1760-1820) jelentette. Őalatta újból jellemzővé vált, hogy a kabineten kívüli személyeket vett maga mellé tanácsadónak. Emellett kormányának tevékenységét több esetben is maga ásta alá annak érdekében, hogy változó politikai nézeteinek – vagy egyszerűen bizalma elvesztésének – így adjon hangot<sup>36</sup>. Az egyik legismertebb eset az India Bill megakadályozása volt 1783-ban. A törvényjavaslatra előzetes szentesítést adott, ám utólag – egy kormányon kívüli személy tanácsára – meggondolta magát, ám akkorra a képviselőház már megszavazta a törvényt. Így a Lordok Házában érte el a törvény megakasztását, majd a törvény leszavazására hivatkozással felmentette a kormányt.<sup>37</sup> Az első Pitt-kormány bukását az okozta 1801-ben, hogy a katolikusok kitérését hivatalviselésből enyhíteni szerette volna, amivel az uralkodó olyannyira nem értett egyet, hogy megtiltotta a kormánynak e kérdés bárminemű további vitáját. S bár biztosította Pittet bizalmáról, e kérdésben nem engedett az uralkodó, így a kormány lemondott. Ám mikor legközelebb ismét kormányt alakított Pitt ezt azzal tette, hogy nem hozza fel többet a katolikusok hivatalviselésének ügyét.)

III. György uralkodásának ideje alatt voltak a parlamentarizmus irányába mutató változások is: mindenekelőtt az ő uralkodására tehető az első – ezúttal valódi – bizalmatlansági indítvány. 1782-ben ugyanis, amikor a North-kormány elvesztette a képviselőlet bizalmát, az egész kormány – és nem csak annak egyes tagjai – lemondott. Ezzel megjelent a miniszterek kollegialitásának elve.

1807-ben az uralkodó személyes hatalomgyakorlása kapcsán ismét megfogalmazódott, hogy az uralkodó csak tanácsra járhat el, és minden intézkedéséért, cselekedetéért valaki vállalja a felelősséget. Ugyanakkor arról is biztosították az uralkodót, hogy a miniszterek leváltását nem köteles indokolni – és a parlament sem indíthat eziránt vizsgálatot.<sup>38</sup>

<sup>34</sup> Todd: I. kötet 60-62. p.

<sup>35</sup> Todd: I. kötet 63-64. p.

<sup>36</sup> Ennek politikai előfeltétele az uralkodó rendkívüli népszerűsége volt.

<sup>37</sup> 1783, a Fox-kormány menesztése az India Bill kapcsán. Ld. Todd: I. kötet 72-73. p. Hasonlóképpen járt el III. György 1807-ben, ám ezúttal a kormány élébe ment: és visszavonta a törvényjavaslatot, mielőtt leszavazták volna. 79. p.

<sup>38</sup> Todd: I. kötet 120-123. p.

IV. Vilmos uralkodásának egyik legfontosabb eseménye a Reform Bill elfogadása volt 1832-ben. Ennek történetéhez tartozik, hogy az uralkodó személyes hatalomgyakorlással avatkozott be a törvényalkotásba, annak érdekében, hogy a törvényjavaslatot – így kormányát – segítse. Ugyanis az ellenzéki lordokat közvetlenül kérte fel a Reform Bill támogatására, miután a kabinet ugyanezen cél érdekében új peerek kinevezésére tett neki javaslatot, mikor láthatóvá vált, hogy a Lordok Háza támogatása a bill mellett nem egyértelmű.<sup>39</sup>

De ami témánk szempontjából közvetlen jelentőséggel bír: ő volt az utolsó uralkodó, aki a parlamenti többség akaratára ellenére mentett fel kormányt amiatt, mert nem értett egyet annak politikai irányvonalával (1834. Melbourne-kormány – bár a hivatalos indoklás az volt, hogy 4 tag is kivált a kormányból különböző okok miatt, s ezért döntött az uralkodó a felmentésük mellett). Az ezután megalakult Peel-kormány által kezdeményezett felosztatás, illetve a Melbourne-kormány felmentésének indoklása a parlamentben komolyabb vitákat indukált, s ezek mind az uralkodó hatalmának terjedelmét érintették. A Melbourne-kormány felmentését azért vitatták, mert négy kormánytag kiválása nem lehet elegendő indok önmagában a kormány felmentésére. A parlament tervbe vette annak felirati formában való megfogalmazását, hogy a parlament tanácsot adhat az uralkodónak, hogy a miniszterek kinevezése, illetve leváltása prerogatíváját mikor indokolt az uralkodónak gyakorolnia, de végül ennek feliratba foglalását elvetették. Nem vetették el viszont a felosztatás prerogátiva indokolatlan gyakorlására vonatkozó kifogások feliratba foglalását. Ennek lényege: hogy ha az uralkodó által kinevezett kormányt megilleti a türelmi idő – mielőtt a parlament kifejezné bizalmatlanságát –, akkor a parlament felosztatása sem indokolt az előtt, hogy a kormány bemutatkozott volna a parlamentnek.

Lényegében az utolsó eset, hogy az uralkodó ellenszegült kormánya tanácsának és ezzel annak lemondását okozta 1841-ben történt. A már lemondott kormányfő – Melbourne – azt a tanácsot adta az uralkodónak, Viktóriának, hogy tartsa meg udvarhölgyeit – akik jellemzően az éppen kormányon lévőkhöz családilag kötődő nők voltak – a kormány változása ellenére. Az új kormányfő, Peel, mivel az uralkodó nem fogadta meg tanácsát az új udvarhölgyek tekintetében, lemondott, s így újból Melbourne alakíthatott kormányt. Az így megalakult Melbourne-kormányt azonban a parlamentben rendszeresen leszavazták (összesen 112-szer szavazták le törvényjavaslatát, és 107-szer maradt kisebbségben más

ügyben)<sup>40</sup>, de ezek ellenére tovább folytatta a kormányzást. 1841-ben benyújtott egyik nagyobb horderejű törvényjavaslatát ismét leszavazták, ami miatt Robert Peel a bizalom megvonását indítványozta, mondván: az olyan kormány, amely nem bírja a képviselőház bizalmát, nem képes javaslatokat átvinni a parlamenten, az ilyen kormány pedig alkotmányellenes.<sup>41</sup> E javaslat alapján vita alakult ki arról, hogy vajon a kormánynak le kell-e mondania akkor, ha a parlament bizalmatlanságot szavazott. Peel arra hivatkozott, hogy ez Walpole óta így működik, kivételt csak az újonnan kinevezett kormány jelent (mint 1783-ban a Pitt-kormány). Vele szemben John Russel azzal érvelt, hogy elegendő, ha a kormány általában véve bírja az uralkodó és a parlament bizalmát, s ehhez képest nem valamennyi leszavazás minősül a bizalom megvonásának. Peel indítványát – ugyan csak egy szavazatkülönbséggel – megszavazta a képviselőház, mire a kormány bejelentette lemondását és azt, hogy felosztatást kezdeményez az uralkodónál. A felosztatást követően a kormány olyan trónbeszédet készített az uralkodónak, amely a parlamenti többség nemtetszését váltotta ki. Az újonnan összeült parlament ezért egy olyan felirati záradékot tervezett megfogalmazni, amelyben kifejezik bizalmatlanságukat a kormánnyal szemben. A királynő úgy reagált: meghallgatta a parlament tanácsát és haladéktalanul új kormányt nevez ki.<sup>42</sup>

Ezt követően Peel alakított kormányt, s hamarosan hasonló helyzetbe került: két olyan törvényjavaslatát is leszavazták, amelyhez bizalmi szavazást kapcsolt a kormányfő. Ám annak ellenére, hogy a törvényjavaslatot egyik esetben sem támogatta a parlament, nem mondott le a kormány.<sup>43</sup> Amikor a következő kormány (Russel-kormány) külpolitikáját illetően a Lordok Háza fogadott el egy olyan javaslatot, mely azt kritizálta, a kormány válaszként a Commons-ban a kormány külpolitikáját támogató Billt terjesztett be, s azt ott meg is szavazták. Ám amikor a támogatása a képviselőházban is elfogyott: a kormány lemondott.<sup>44</sup> A későbbi kormányok esetében a Commons támogatásának elvesztése – nagyobb horderejű politikai kérdésekben egyértelműen – a kormány lemondását eredményezte (Az 1852-ben kinevezett Aberdeen-kormány 1855-ben, majd az 1855-ben kinevezett Palmerston-kormány 1858-ban azért mondott le, mert a parlament egy a kormány külpolitikáját kritizáló beadványt, illetve a második esetben pótindítványt szavazott meg egy törvényjavaslat kapcsán. Ezt a kormány erős megrovásának és konkrét ügyben való bizalom-megvonásnak értelmezték, így – a parlament általános bizalma ellenére – lemondtak.)

<sup>39</sup> Todd: I. kötet 88-89. p.

<sup>40</sup> Todd: I. kötet 167. p.

<sup>41</sup> Todd: I. kötet 168. p.

<sup>42</sup> Todd: I. kötet 176-178. p.

<sup>43</sup> Todd: I. kötet 180-181. p.

<sup>44</sup> Todd: I. kötet 186-187. p.



Az 1858-ban kinevezett Derby-kormányt a külpolitikáját ért kritika ellenére a parlament a kormányzás folytatására próbálta rábírní (ne éljen felosztatással, ne mondjon le és a benyújtott – a kormány két tagja által nem támogatott – törvényjavaslatot se vonja vissza, hanem teljesítse azt a feladatot, amivel a parlament megbízta<sup>45</sup>). A kormány a felosztatás kezdeményezése mellett döntött. A parlamentben a felosztatás indoka fölött alakult ki vita, ezt ugyanis a kormány abban jelölte meg, hogy a népnek kell eldöntenie, hogy az uralkodó által támogatott, de a parlament támogatását nem élvező kormányt támogatja-e (s nem pedig a konkrét vitatott javaslatot jelölték meg a választások kiírásának kezdeményezése okaként). Az 1860-as évektől a bizalom elvesztése egyértelmű lemondási ok volt, legfeljebb annak értelmezésében voltak viták, hogy pontosan mikor minősül a kormány leoszavazása a bizalom megvonásának.

A kormány megalakításához szükséges parlamenti bizalom, mint feltétel kialakulásához ismét III. Vilmos uralkodásához kell visszalépnünk: ekkor jelent meg az a későbbi elv, hogy a kormány tagjai a parlament valamelyik házának is tagjai kell legyenek. Ő nevezett ki először olyan egypárti kormányt, amelynek tagjai egyúttal a parlamenti többség politikai nézeteit képviselték (1696. – bár ez egyedi eset volt). A III. Vilmost követő uralkodók nem feltétlenül tartották magukat mindehhez: leggyorsabban a kabinet egy pártból való kinevezése kezdett rögzülni. Ez elősegítette a kollegialitás kialakulását, mint ahogy az, hogy a kormánytagok egyúttal a parlament tagjai, a pártfegyelem fejlődését segítette.

1809-ben a kormányba felkért több jelölt – egy koalíciós alapon nyugvó kormány kinevezésével kapcsolatban – határozottan úgy foglalt állást, hogy a kormányalakítás legfőbb elve, hogy a kormánytagoknak bizalma legyen egymásban (vagyis lehetőleg egypárti legyen), s így nem fogadták el a felkérést a kormányzásra.<sup>46</sup>

Az uralkodói beavatkozás a kormányalakításba először a kormánytagok kiválasztása terén csökkent: a miniszterelnök maga határozhatta meg, hogy kikkel kormányoz. Annak ellenére azonban, hogy már uralkodása kezdetére ez volt a gyakorlat, volt arra példa III. György alatt, hogy a megalakuló a kormányba úgy nevezett ki minisztert az uralkodó, hogy

arról az általa felkért miniszterelnök sem tudott (ez a miniszter aztán rendszeresen ellenszavazott a kabinetben)<sup>47</sup>, míg más esetben kifejezetten kérte a miniszterelnöktől meghatározott személyek meghatározott tisztségbe kineveztetését.<sup>48</sup> Bizonyos személyek kinevezését valamely kormányzati pozícióba pedig nemcsak III. György akadályozta meg (pl. Fox miniszterre kinevezését a miniszterelnök, Pitt többszöri tanácsára sem volt hajlandó támogatni<sup>49</sup>), hanem IV. György (Canning-et 1821-ben, majd 1822-ben is, míg végül többek közbejárására engedett, Grey-t pedig 1828-ban akadályozta meg a kormánytagságban) és IV. Vilmos is (Brougham esetében 1835-ben)<sup>50</sup>.

A választási eredmények alapján kialakult parlamenti összetétel igazán csak IV. Vilmostól kezdődően lett gyakorlat: mind III., mind IV. György rendszeresen nevezett ki kormányt a parlamenti többséggel szemben – igaz, az befolyásolta döntésüket, hogy a miniszterelnök mennyire tud a pártkülönbségek ellenére kohéziót kialakítani a parlamentben. Azt a kérdést, hogy a minisztérium kiválasztásának joga az uralkodó-e vagy a parlamenté, élesebben az 1800-as évek elején kezdték vitatni a parlamentben (pl. 1801-ben Addington-kormány, 1809-ben, a Perceval-kormány), de ekkor még erősebben érvényesült az a felfogás, hogy a bizalom, illetve bizalommegvonás konkrét kormányzati döntéshez kötött. 1812-ben a parlament a következőképpen hátrált meg. Az újonnan kinevezett Liverpool-kormányban nem volt bizalma a képviselőnek, ezért feliratban arra akarta kérni az uralkodót<sup>51</sup>, hogy nevezzen nagyobb támogatást élvező kormányt. Ám végül ezt azzal vetették el a képviselők, hogy úgy tűnhetne: a parlament magának követeli a kabinet tagjainak meghatározását. Emellett arra jutott a képviselőház a felirati javaslat vitája során: az uralkodó által kinevezett kabinet eltávolítását nem is kérheti addig a parlament, amíg ténylegesen nem bizonyította alkalmatlanságát. (A Liverpool-kormány ezután 14 évig maradt kormányon.)<sup>52</sup> Vagyis az, hogy a kormánynak már bemutatkozásakor, a kormányzás megkezdéséhez bírnia kell a parlament bizalmát, s eképpen a kormány a parlamentből választódik ki: ekkor még a parlament számára is elképzelhetetlen összefüggés volt. Az 1832-es reform törvény után alakult kormányok esetében egyre nagyobb szerepet kapott a parlamenti többség – ami

<sup>45</sup> Todd: I. kötet 198. p.

<sup>46</sup> Todd: I. kötet 129-130. p.

<sup>47</sup> 1782-ben a Rockingham-kormány megbízásakor. Todd: I. kötet 99. p.

<sup>48</sup> Todd: I. kötet 286. p.

<sup>49</sup> Todd: I. kötet 114. p.

<sup>50</sup> Todd: I. kötet 286-287. p.

<sup>51</sup> A történet lényeges eleme, hogy III. György 1810-ben – betegségétől, amely miatt már korábban is voltak uralkodásra képtelen időszakai – véglegesen rossz állapotba került, így 1811-től régensként a walesi herceg gyakorolta az uralkodói jogokat. Így 1812-ben az is kérdés volt, hogy a kormányalakítási megbízás származhat-e régensztől, vagy csak személyesen az uralkodótól. Rádásul Liverpool kinevezését az elődje, Spencer Percival elleni halálos merénylet tette szükségessé.

<sup>52</sup> Todd: I. kötet 135-137. p.



részben összefüggött azzal is, hogy az uralkodó, IV. György – leszámítva azt, hogy magánéleti problémáit sokszor a kormánnyal próbálta elintéztetni – nem érdeklődött különösebben a közügyek iránt. (A kormányösszetételbe történt bebeszólásaiban is inkább az motiválta, hogy az egyes kormánytagok –kormányok mennyire voltak támogatók felesége elítélésében.) IV. Vilmos rövid uralkodása alatt még változóan volt figyelemmel a parlamenti többségi viszonyokra (Earl Grey és Melbourne-kormányok 1830-34 között), majd visszatért – a whig parlamenti többség ellenére – a torykhoz, s – sikertelen – kísérletet tett a kormány kezükbe adására (Peel-kormány). Az ezt követő kormányalakítási felkérésre újból a parlamenti többség (whig) figyelembe vételével került sor 1835-ben. Viktória uralkodása alatt alapvetően a parlamenti összetétel szerinti kormányalakítás volt jellemző, ám uralkodása első szakaszában a kormányok parlamenti támogatottságát a pártokon belüli erős törésvonalak befolyásolták, így bár a kinevezett kormány ugyan sokszor azonos színű volt a parlamenti többséggel, valójában kisebbségben kormányzott, mivel a többségi párt egy része támogatását nem élvezte. (Pl. Derby mindkét kormánya: 1852 és 1858-59), illetve ugyanezen okból az ellenzék mérsékeltebb alakja kapott kormányalakítási megbízást (mint John Russell 1846-52 között).

Így bár – lényegileg – az 1830-as évek közepére rögzült, hogy a kormányalakításban is a parlamenti többség bizalma a meghatározó, ez bizonyos megszorításokkal érvényesült csak, ami ma is így van. Az uralkodót nem közvetlenül a parlamenti többség, hanem a kormányalakítási képesség szempontja köti lényegében. Hiszen nem feltétlenül az tud kormányt alakítani, aki a parlamenti többségi frakció vezetője. Vagyis rugalmas főszabálynak minősül – és nem egyértelmű körülmények esetén bizonyos mozgásteret hagy az uralkodónak –, hogy a választásokon győztes párt miniszterelnök-jelöltjét kell megbízni kormányalakítással. (Az uralkodónak ilyen esetre fenntartott mozgásteret persze behatárolja, hogy a lehetséges miniszterelnök személyét a parlamenti erők belső egyeztetései határozzák meg, amelyeket ő figyelembe vesz. Így történt 1974-ben, amikor a konzervatívok csak minimális vereséget szenvedtek, és a miniszterelnök erre tekintettel megkísérelte a liberális párt be-

vonását a kormányba, hogy a kormány többségét biztosítsa a parlamentben. S csak akkor mondott le, mikor ebben kudarcot vallott. Az uralkodó pedig csak ezután kérte fel a választáson győztes Munkáspárt vezetőjét a kormányalakításra.)

Az 1860-as évek végére – éppen időben Bagehot kiváló művéhez – Anglia egyértelműen parlamentáris kormányformájú volt.

### *A magyar hagyomány*

A parlamentarizmus kialakulása körében itt ki kell térnünk a magyar hagyományok kérdésére. Szentpéteri szerint „országunk a dualizmus korában és a két világháború között is fejlett parlamentáris berendezkedést működtetett (sajátosan fejletlen, itt nem tárgyalandó elemekkel)”. E nézetével nincs egyedül.<sup>53</sup> Ám jelezzük: az egyetértés e tekintetben koránt sem teljes.<sup>54</sup> A kérdés, amelyre választ keresünk az, hogy – figyelemmel az eddig kifejtettekre – az uralkodó a kormány és a törvényhozás/képviselőlet egymáshoz való viszonya parlamentáris kormányforma követelményei (ld. a fenti minimalista definíciókat) szerint működött-e a dualizmus alatt.

A magyar állam önállóságát és függetlenségét tekintve folyamatosan változó státuszt töltött be az 1840-es évektől a dualizmus végéig terjedő időszakban. A magyarok ugyan mindvégig vallották az ország függetlenségét, ennek azonban többnyire nem volt politikai realitása. Az önállóság még a legkedvezőbb időszakokban is csak korlátozott volt, hiszen Magyarország (a Magyar Királyság), ha másként nem, uralkodója révén kapcsolódott egy birodalomba, amelynek bel- és külügyei sokszor nagyon is közvetlenül befolyásolták a magyar belpolitikai viszonyok alakulását. Emellett az uralkodó is máshogy viszonyult a magyar „tartományhoz”, amelyik számára csak egyik volt a birodalmi tagok közül (még akkor is, ha a magyarok mindent megtettek annak érdekében, hogy az uralkodó „különlegesnek” érezze viszonyát hozzájuk). A magyarok szemében pedig az uralkodó soha nem válhatott teljesen „saját” királlyá – ugyancsak emiatt a sajátos közjogi konstrukció miatt.

Az uralkodó és a nemzet tehát más-más megközelítésben viszonyult a Magyar Királyság helyzetéhez, s ez befolyásolta egymáshoz való viszonyukat is. A nemzet szemében az ural-

<sup>53</sup> Ez a nézet jelenik meg pl.: „... az 1840-es évek és az 1940-es évek közti évszázadban a kormányzati rendszer a modern parlamentarizmus irányába fejlődött. (...) 1867-től kezdődően a magyar parlament vált a politikai kompromisszumkeresés terepévé, ott folyt a kormányzat politikai hátterének – többségének – megteremtése: kialakult a parlamentáris kormányzás.” Körösnéyi András- Tóth Csaba – Török Gábor: A magyar politikai rendszer. Osiris, 2003. 348. p. vagy Boros Zsuzsanna – Szabó Dániel: Parlamentarizmus Magyarországon (1867-1944). Parlament, pártok, választások. ELTE Eötvös Kiadó, 2014. A könyv címéhez képest a következőket fejtik ki: „Maga az uralkodó a végrehajtó hatalomhoz több szálon kapcsolódott, mindenekelőtt ő nevezte ki az országgyűlésnek felelős miniszterelnököt, s ő hagyta jóvá a minisztérium (azaz a minisztertanács) összetételét. 1867-ben a király az 1848-asnál valamivel nagyobb jogkörrel rendelkezett a minisztérium kinevezésében. Míg az 1848-as megfogalmazás szerint a miniszterelnök miniszterekre vonatkozó javaslatát csak megerősíti, addig 1867 után már ő nevezi ki a miniszterelnök előterjesztésére a minisztereket.” illetve: „Ugyanakkor a miniszterelnöknek egyszerre kellett bírnia a „korona” s a „törvényhozás” bizalmát, (ez utóbbit a korszak politikai szóhasználatában gyakran egyszerűen „nemzetnek” nevezték), nem maradhatott meg valaki miniszterelnök, ha az uralkodó már nem tartotta elfogadhatónak.” Ezek pedig éppen, hogy ellentmondanak annak, hogy ekkor parlamenti kormányforma lett volna Magyarországon.

<sup>54</sup> A parlamentáris kormányforma kialakulását vitatja – bár sok helyen nagyon óvatos megfogalmazással – a dualizmus időszakában pl.: Szente Zoltán: Kormányforma és parlamentáris kormányzás a XIX. századi európai és a dualizmuskori magyar közjogban. Doktori értekezés, Bp. 2010. (a továbbiakban: Szente)

codó „künnlakó” volt, akiben soha nem lehet teljesen megbízni, mert nem csak a magyar tanácsokra hallgatott, és nem csak a magyar érdekeket tartotta szem előtt, hanem azoknak elébe helyezett egy birodalmi érdeket.

Az uralkodó pedig csak nyűgnek érezhette az önállóságát és függetlenségét örökösen hangoztató rebellis magyarokat, akik mindig csak gátolják azt, hogy egy egységes birodalmat egységesen kezelve tudjon irányítani, az egyes tartományok partikuláris érdekeinek egyzetetgetése nélkül.

A magyarok mindig jogaikra és az uralkodó (vagy régi uralkodók) által korábban tett kötelezettségvállalásokra hivatkoztak: arra, hogy az uralkodó köteles a törvényekben tett vállalásainak eleget tenni, vagyis nem állhat a magyarokkal közösen alkotott törvények felett. Márpedig a magyarok a saját törvényeikre minden körülmények között hivatkozni tudtak.

E korszak intézményeire az ősi alkotmányból levezetett elvek gyakorolták a legjelentősebb hatást. Mivel nem foglalták egységes alkotmánylevelbe az államszervezet különböző elemeire vonatkozó valamennyi szabályt, hanem azok különböző időben és nagyon eltérő körülmények között született törvénycikkekben voltak megtalálhatók, a magyar alkotmány történeti típusú alkotmány volt. A korszak jogászai-történeteszei-politikai írói előszeretettel hangsúlyozták, hogy a magyar és az angol alkotmányos gyakorlat mennyire hasonlítanak egymásra – s ebből olykor igencsak messzemenő következtetéseket vontak le. Így az 1905-06-os válság idején ez lett az egyik fő érve azoknak, akik azt vallották, hogy nálunk is meghonosodott az angol típusú parlamentarizmus.

Az azonban a kortársak szerint is egyedülálló magyar sajátosság volt, ahogyan az „ősi alkotmányra” hivatkoztak a magyar szerzők. Ellentétben az angol megközelítéssel, amely kevésbé a becikkelyezett törvényeknek és inkább a konvencióknak tulajdonított jelentőséget, ha a hatalomgyakorlás kérdéséről van szó, a magyar gyakorlatban a konvenciókra alig hivatkoztak. Jelentőségre igazán a korábban elfogadott, a király és a nemzet gyűlésének alkujaként született törvények tettek szert.

Az alkotmányértelmezés hagyományát, mint az alkotmányfejlesztés egyik legfőbb eszközét a reformkor jogászai és politikusai hagyták örökül a későbbi politikus generációk számára. Így különösen sok köszönhető Deák Ferencnek és Kölcsey Ferencnek, akik már a Wesselényi-per kapcsán megmutatták a régi jogszabályokra hivatkozásban rejlő lehetőségeket, s kiderült: az nemcsak a rendiség hívei számára tartogat előnyöket, hanem haszonnal alkalmazható új elvek, intéz-

mények alátámasztása-védelme kapcsán is. Ez a hagyomány teremtette meg a politizálásra az egész korszakban jellemző közjogias megközelítést.

A történelmi alkotmányra építő érvelési módszer a jogszabályok szövegén túl a kihirdetésük korában lefolytatott viták szövegét, olykor pedig egyes közjogászai értelmezéseket is beépített az érvrendszerbe. Ez a legtöbb esetben azonban úgy jelentkezett, hogy bizonyos olyan mondatokat idéztek csak az egyes hivatkozott szerzőktől, felszólalóktól, amelyek alátámasztották aktuális érveiket. A történelmi alkotmányra és a korabeli vitákra, jogértelmezésekre hivatkozás egyúttal azt is jelentette, hogy az időközben bekövetkezett felfogásbeli, társadalom- és politikai szerkezetbeli eltéréseket nem, hogy nem vették figyelembe, hanem szándékosan kikerülték azokat az érvelés során. Így nemcsak a régi jogszabályszevegek kaptak új értelmezést az idő előrehaladtával, hanem az emberöltővel korábbi viták is aktualizált formában, a kor aktuális problémáira hangoltan éledtek fel.

A közjogias, a (jog)történettudományos és politikai érvelés így szorosan összefonódtak. Azon felfogás miatt pedig, miszerint az uralkodó és a nemzet kapcsolata alkukra épül: magánjogias érveléssel is terhelte az amúgy is vegyes érvkészletet a korabeli tudományos irodalom egy részében. Éppen ezért amikor a kor szerzői „közjogi” érveket hoztak fel állításuk mellett: politikai érveket bújtattak közjogi köntösbe, míg máskor magánjogi érveket próbáltak meg feltüntetni közjogiakként. A fent említett érvelési módok elkülönülése, úgy tűnik, csak a dualizmus végére kezdett határozottabban megjelenni még a tudományos munkák területén is.<sup>55</sup>

Ennek a közjogi gondolkodásnak képezte legfajslúlyosabb elemét az ebben az időszakban jelentőségre szert tévő *Szent Korona tana*. Ez a közjogi elmélet adta elvi háttérét a magyarországi államberendezkedésnek, és ez volt minden közjogi érv alfája és omegája: az uralkodó és a nemzet (illetve az országgyűlés) viszonyát ezen elvből kiindulva kísérelték meg minden egyes esetben, minden időben leírni. A *Szent Korona tana* révén fogalmazódott meg ugyanis az ország egysége: ez teremtette meg az uralkodó és az ország közösségét. Ezen elv révén válik mindkét elem egymástól elválaszthatatlan módon a szuverenitás alanyává: vagyis sem a nemzet, sem az uralkodó nem szuverén önmagában – ahogy azt a dualizmus korában vallották a közjogászok.

Az alkotmány és a *Szent Korona tana* azonban csak leképezése volt a magyar állam már vázolt sajátos helyzetének. Az „ezeréves” alkotmány az egykori önálló magyar állammal való jogfolytonosságot volt hivatott kifejezésre juttatni, és

<sup>55</sup> Így 1910-ben fogalmazza meg Illés József egyetemi tanár jogtörténeti munkájának bevezetésében elvi éllal azt, hogy a „mai” joggal foglalkozó tudományokat nem szabad „megterhelni” a történelmi fejlődés tárgyalásával, mivel az csak nehezíti az anyag kezelését a jogászok számára. Illés József: Bevezetés a magyar jog történetébe. A források története. Budapest 1910. Rényi Rároly Kiadó-Vállalata. Előszó.

kifejezni azt, hogy a künnlakó király ellenére Magyarország a birodalomba be nem olvasztható, önállóságra igényt tartó állam. Arra lehetett hivatkozni, hogy a király nem térhet el azoktól a jogoktól és kötelességektől, amiket a régi törvényekben biztosított. Így a korábbi törvénycikkre hivatkozás nem csak bizonyos újításokra volt jó eszköz, hanem arra is, hogy a folytatólagos önállóságot hangsúlyozni lehessen. Így vált központi tényezővé a jogfolytonosságra hivatkozás a közjogi érrendszerben és magában a politizálásban is. Ez egyúttal megindokolja azt is, hogy miért nem szokásokra hivatkoztak, miért volt fontos, hogy régi törvényeket lehessen felmutatni egy-egy jog, illetve kötelezettség létezése mellett: a törvényekbe a király is beleegyezett. Az uralkodó és nemzet kettősségét, dichotómiáját, szembenállásukat, és azt a kényszert, hogy ennek ellenére kompromisszumokat kell tudniuk kötni, juttatta valójában kifejezésre a Szent Korona tana is.

A künnlakó király és a nemzet dichotómiája ugyanakkor sok kérdésnek a tárgyalását kizárta, vagy legalább is e dichotómia által adott kereteknek megfelelő tárgyalásra kényszerítette a feleket. A politikai elit ugyanis a dichotómia jellegeről vallott felfogása alapján vélekedett meghatározott módon a társadalmat aktuálisan érintő kérdésekről. Az elsődleges kérdés nem az volt, hogy milyen problémákra kelene megoldást találni, hanem hogy a problémákat és megoldási módozataikat hogyan lehet lefordítani a „király kontra nemzet”, „birodalom kontra nemzeti önállóság” nyelvére.

Az egész itt vizsgált korszakban az uralkodó és a nemzet e kettőssége tematizálta a politikai vitatémákat, mi több, a dualizmus-kori pártok is alapvetően az uralkodó és nemzet egymáshoz való viszonyáról vallott felfogása szerint alakultak és álltak egyik vagy másik oldalon. Mert a kiegyezés maga is ezt a kérdést rendezte, és elismert az uralkodónak bizonyos jogokat – amelyeket a politikai eliten belül többen elfogadhatatlannak tartottak. A kiegyezés elfogadása és elutasítása szerinti pártszerveződés is csak ezen dichotómia alapján (kereketein belül) értelmezhető.

#### *Az uralkodó és kormánya egy (1839)*

Láttuk az angol parlamentarizmus előzményeként milyen nagy jelentősége volt, hogy a parlament kiállt a szólásszabadsága, a kormányzásra vonatkozó kritika megfogalmazása mellett (1689-ben).

Magyar vonatkozásban nézve ez a kérdés: az uralkodói sérthetetlenség és a képviselői szólásszabadság, és így a nem-

zetgyűlés jogai 1834-ben kerültek először látványos konfliktusba egymással. A Korona felségsértési pert indított többek között Wesselényi báró ellen az 1834-es erdélyi országgyűlésen elmondott egyik beszéde miatt. E beszédében Wesselényi, mint országgyűlési képviselő a kormány tevékenységét élesen kritizálta. A Korona szerint a kormánnyal szembeni kritika valójában a Korona elleni tett: véleményével a képviselő a Koronát sértette meg.

A Korona érvelésének hátterében az az – abszolutisztikus – felfogás állt, miszerint a kormány a király kormánya, mi több, a kormányzás iránya tekintetében a király és kormánya egyek. Ennélfogva, aki a kormányt, a kormányzás irányát, a kormány végrehajtási cselekedeteit kritizálja, az az uralkodót kritizálja. Mivel pedig az uralkodó sérthetetlen, kritika tárgya nem lehet, ezért minden olyan esetben fennáll a felségsértés ténye, amikor a kormányzást sértő véleménnyel illetik.

A báró egyik védője – Kölcsey Ferenc mellett<sup>56</sup> – Deák volt, akinek (levelezésük tanúsága szerint<sup>57</sup> Wesselényi javaslatára) egyik érve a Korona és a kormány közötti különbségtétel lett. A grammatikai és a „józan ész szerinti” értelmezésre támaszkodva indokolta álláspontját, de végső, és legfontosabb érve a történeti alkotmány, amely ténylegesen és szellemében sem teszi lehetővé a kormány azonosítását a Koronával.

„Mert ugyanis kormányzó vagy király nem kormányozhatván mások segítsége nélkül, s ezen igen nagy számból álló személyeket, (kik neki végrehajtó hatalma gyakorlatában eszközei), nem lehetvén másként s közéletben is nem szokván egyébként, mint kormánynak nevezni: józan ész szerént nem lehet megfogni, hogy a kormány szó, mely minden esetre a kormányzásra használt személyeket teszi (...) egyszersmind a király személyét is tegye s így a kettő egy legyen. Ez valóban oly tan, amely az alperes fogalmi tehetségét felülmulja. Transzcendentalisabb lenne minden más tudománynál, mert ez azt fejezné ki, hogy általjában egy, mit királyról tagadni sem szabad, sem lehet, személyében pedig Isten tudja hány száz vagy ezer ki a kormány szó alatt nem egyedül a kormány tagjait, tanácsosokat, s közigazgatásbelieket akarja érteni, az azon vagy csak királyt érti vagy a királyt és az igazgatás tagjait együtt. (...) Azon kívül, hogy sem grammaticae, sem józan ész szerént nem lehet a »kormány« szót más, mint a király személyétől megkülönböztetett értelemben venni: annak ezen megkülönböztetett értelme az alkotmányos rendszer képzetéből s polgári alkotmányunk természetéből is önként foly.”<sup>58</sup>

<sup>56</sup> Kölcsey Ferencz minden munkái. Bp. Franklin Társulat, 1887. 8. kötet 103-217. p.;

<sup>57</sup> Nedeczky István: Deák. A képviselői alkotmány megalapítása. Bp. 1876. (a továbbiakban: Nedeczky) 369-370.p.

<sup>58</sup> Wesselényi Miklós hűtlenségi bűnpere. Közli: Jakab Elek. Történeti Lapok 1876. 39.sz. 1442-43.p.; Kölcsey Ferencz minden munkái. Bp. Franklin Társulat, 1887. X. kötet 109-110., 111. p.;

A perben eljáró bírák között azok voltak többségben, akiket érvelésével nem tudott meggyőzni. Az egyik ellenérv ugyancsak a történelmi alkotmányra hivatkozott:

„hogya a kormányt a felségtől meg lehessen különböztetni, ez nem áll. Mert Verbőczy azt mondja: »a király kezében van a kormány és az uralkodás«. Tehát a tanácsosokat sem lehet megkülönböztetni és gyalázni.”

A másik ellenérv a kormány alkotmányos funkciójából (az alkotmány szelleme szerinti feladatából) indult ki, és ugyanarra a következtetésre jutott, mint amire Verbőczyre hivatkozó társa:

„Véleményem az, hogy a kormány és felség közt nincs különbség, mert vannak ugyan dicasteriumok, consiliarusok, kik tanácsolnak a fejedelemnek, de azért ez azt csinálja, a mit maga akar?? A kormány tette tehát ő felségéi s így egyet tesz a kettő. Én akarnám ugyan a bárót megszabadítani, de nem lehet, a kormány ellen szólt!!”<sup>59</sup>

A bíróság ugyan nem fogadta el az uralkodó és kormánya közötti különbségre vonatkozó érvelést, Deák (és Kölcsey) nézetei mégis elterjedtek az akkori közvéleményben. Ez annak is volt köszönhető, hogy többször felszólalt a témában az országgyűlésen a per négy éve alatt, hiszen az 1835-től egészen 1839-ig tartott.

Az uralkodó és a kormány ezen elméleti szintű elkülönítése valójában a felelős kormány megteremtésének elméleti előkészítése volt. Hiszen ha a király és a kormány egy, és a király sérthetetlen és felelőtlen, akkor a kormány felelősségének kérdése fel sem merülhet, sem jogi, sem politikai szinten. Az alkotmányos monarchia pedig éppen ennek az egységnek a megbontására épül.

*Az uralkodó: politikailag felelőtlen – a kormány: politikailag felelős (1848)*

Ezen előzményeket követően a kormány és uralkodó kapcsolatának alakulása szempontjából jelentős állomás az 1847-48-as országgyűlés volt.<sup>60</sup> Az 1848. áprilisi törvények ugyanis, végigvitték a király és kormány elválasztásának elvét, s eljutottak a felelős kormány intézményéig. Az áprilisi törvények újrarendezték a végrehajtás (az uralkodó és a kormány együttesen) és a képviselő/törvényhozás egymáshoz való viszonyát. Emellett az uralkodó és kormányának viszonya is átrendezésre került, immár a kettő fogalmi elhatárolása jegyében: hiszen csak így kaphat értelmet az ellenjegyzés in-

tézménye, valamint az uralkodói felelőtlenség mellett a kormány tagjainak felelőssége.<sup>61</sup>

A hatalommegosztás alapjainak és a felelős kormány intézményének (valamint az ellenjegyzésnek) behozatala önmagában is jelentős hatást gyakorolt az uralkodó és törvényhozás viszonyára: ha az egyes uralkodói jogkörökben semmi változás nem állt volna be, az ellenjegyzés és a király kormányának (jogi!) felelőssége a törvényhozás előtt az uralkodói szerepkör visszaszorulását és a törvényhozás vele szembeni megerősödését eredményezte de iure. Igaz, nem pusztán az egyik megerősítéséről van szó a másikkal szemben, hanem egészen új keretekben gondolkodásról.

Az 1848-as törvényhozással sikerült azt is elérni, hogy az uralkodó ne (csak) a magyarok által nem befolyásolható, és a magyar érdekeket minden bizonnyal nem képviselő udvari tanácsosok véleményére hallgasson. A törvényhozásnak felelős kormány, és ebből az uralkodóra háramló következmény: az ellenjegyzés révén az uralkodó nem kerülhetette meg a magyar törvényhozást. Ha az uralkodó bármely döntése csak egy magyar miniszter ellenjegyzése révén válhat érvényes döntéssé: az uralkodó elvileg kényszerítve van arra, hogy a magyar miniszterek által is vállalható döntéseket hozzon. Ahhoz, hogy megtudja: melyek azok a döntések, amelyek általuk is vállalhatók, ki kell kérnie véleményüket. A végső döntés így elvileg az uralkodó és a magyar kormány alkujaként születik meg. Az 1848-ban bevezetett felelős kormány nem pusztán egy haladó intézmény beépítését jelentette a magyar alkotmányos rendszerbe, hanem egyúttal az uralkodó és nemzet dichotómiának újfajta rendezését, és a nemzet előretörésének lehetőségét teremtette meg.

Az áprilisi törvények megteremtette intézmények azonban elfogadásukat követően nem tudtak hagyományteremtővé válni a politikai gyakorlatban – idő hiányában. A forradalmi események, majd az oktrojált alkotmányok lehetetlenné tették, hogy konvenciók jöhessenek létre az 1848. évi törvények kapcsán.

*Dualizmus: az uralkodó kormánya vagy a parlamenté: avagy volt-e magyar parlamentarizmus?*

A körülmények az 1867-es kiegyezést követően tették csak lehetővé, hogy a politikai gyakorlat alakító hatással legyen a kormányzati rendszer szerkezetére. A kiegyezés fontos eleme volt, hogy a jogfolytonosság előtérbe helyezésével az

<sup>59</sup> Wesselényi Miklós hűtlenségi pere. Független. Lánzy és Almásy bírák véleménye. Közli: Jakab Elek. Törtéti Lapok 1876. 26.sz.

<sup>60</sup> A Wesselényi-per és az 1847-48-as országgyűlés közötti tíz évben íródott-elmondott, a változást előkészítő munkákra itt most nem térünk ki a tanulmány keretei miatt.

<sup>61</sup> Az nem kérdéses, hogy az 1848. évi III. tc. alkotmányos monarchiát teremtett és nem parlamentáris kormányformát. Az utóbbi alapkélléke hiányzott ugyanis: a kormány politikai felelősségét biztosító bizalmi szavazás lehetősége. Helyette az alkotmányos monarchiára jellemző vád alá helyezési eljárás lehetőségét rögzítette a miniszterekkel szemben, ami a jogi felelősségre vonás (és nem a politikai felelősség) intézménye, így a parlamentarizmushoz „kevés”. Ezzel ellentétben Sente nyitva hagyja a kérdést: „Akár alkotmányos, akár parlamentáris monarchiát intézményesített az 1848. áprilisi törvényhozás (...)” Sente: 104. p., illetve hasonlóképp 120. p.



1848-as alapok – részlegesen – megerősítést nyertek. Így 1867 után is a történelmi alkotmány része maradt az ellenjegyzés, és a felelős kormány intézménye. Ez az 1848-as liberálisok számára komoly fegyvertényt jelentett, hiszen akkori álláspontjuk – bár nem azonos tartalommal<sup>62</sup> – megerősítést nyert. A jogfolytonosság jegyében a Pragmatica Sanctio-t alkotmányos erőre emelték, aminek a közös ügyek területének meghatározása szempontjából volt jelentősége: a Pragmatica Sanctio-ban csak megemlített, de soha nem részletezett közös ügyek szabályozása miatt.<sup>63</sup> Emellett bizonyos engedményeket tettek egy-egy ponton az uralkodónak az 1848. évi III. tc.-hez képest, s az elv, hogy az uralkodó csak a képviseletnek felelős kormány útján kormányozhat, és rendelkezései miniszteri ellenjegyzéshez kötöttek, ezen korlátozások között maradt fenn – a jogfolytonosság elve alapján. Az ősi alkotmányra hivatkozás politikai gyakorlata, a jogfolytonosság jegyében, ugyancsak fennmaradt, s ebben nagy szerepe volt Deáknak.

A politikai vitákat és a politikai napirendeket korábban is meghatározó uralkodó-nemzet dichotómia fennmaradt, s ezt csak bonyolította a dualista berendezkedéssel életre hívott közös ügyek, és azok ellátására felállított szervek rendszere.

A magyar fél álláspontja ekkor is az volt: a törvényalkotásra a nemzet gyűlése az uralkodóval közösen jogosult kizárólagosan. Ez következett az ősi alkotmányból.

Az ekkor pontosítást nyert közös ügyek (a közös hadügy, pénzügy és külügy) tekintetében ez a kizárólagosság azonban eleve nem volt feltételezhető, ráadásul épp a leglényegesebb kormányzati területeket érintették. Ezekben a kérdésekben a magyar törvényhozás közvetlen alkupozícióba nem kerülhetett az uralkodóval, amit az önállóság és függetlenség hangsúlyozása érdekében mindig felhivatkozott ősi alkotmány alapján nehezen tudtak kezelni. Ezt mutatják legalább is azok a viták, amelyek a dualizmus personál- vagy realuniós jellegéről szóltak.

A Pragmatica Sanctio megfogalmazásából elvileg az következett volna, hogy a birodalmat (csak) az uralkodó személye kapcsolja egybe – és a kiegyezés elvi alapjaként ezt az uralkodó is elfogadta. Hogy a Pragmatica Sanctio-t sikerült

elfogadtatni tárgyalási alapként csak részben volt a jogfolytonosság miatt nagy jelentőségű. Legalább ennyire fontos volt, ha nem fontosabb, hogy Deák ez alapján tudott arra hivatkozni, hogy ugyan ebben „ki van mondva az, hogy az örökös tartományok Magyarországgal és az ahhoz tartozó részekkel, országokkal s tartományokkal együtt és viszonyosan eloszthatatlanul és elválaszthatatlanul vagy öröklésileg birtoklandók (...) De az sehol sincs kimondva, hogy Magyarország és a többi örökös tartományok elválaszthatatlanul vagy közösen *kormányzandók*. (...) Ellenben (...) a 9.§-ban az van határozottan kimondva, hogy ő felsége, Magyarországot nem a többi örökös tartományok módja szerint fogja kormányozni, hanem abban az országnak eddig hozott s országgyűlésileg ezután hozandó saját törvényei szerint uralkodik és kormányoz.”<sup>64</sup>

Végso soron tehát azt fogalmazza meg, hogy Magyarország viszonya Ausztriához az uralkodó személyén keresztül csak és kizárólag perszonálunióknak mondható, és semmiképpen nem realunióknak.<sup>65</sup> Ebből az okfejtésből jól kibontható az 1867-et védelmezők azon felfogása, hogy a kiegyezés nem korlátozta a magyar önállóságot, csupán végrehajtotta azt, ami az ősi alkotmányban is szerepelt már: meghatározta azokat közös ügyeket, amelyekről már a Pragmatica Sanctio is említést tett, s amelyek létét az 1848-as törvények sem zárták ki.

Ahogy Deák megfogalmazta:

„olyan törvényünk nincsen, mely az ausztriai tartományok népeinek jogot adott volna Magyarország felett rendelkezni, s annak törvényhozási jogába avatkozni. Mi is, ők is törvény szerint függünk ugyanazon örökös fejedelemtől, ki Magyarországot és az örökös többi tartományokat elválaszthatatlanul bírja: de egymástól teljesen függetlenek vagyunk.”<sup>66</sup>

A közös ügyek eszerint önmagukban nem teremtenek realuniót, egyszerűen azért, mert ha az uralkodóház kihalna, akkor a magyarok és a birodalom kapcsolata a Pragmatica Sanctio értelmében megszűnne. Ebből arra következtetett, hogy a kapcsolatot csak és kizárólag az uralkodó közös személye teremti meg.<sup>67</sup> Ebből az is kitűnik, hogy a kiegyezés hívei a Monarchia klasszikus értelemben vett perszonálunió-

<sup>62</sup> Kiterjesztették az uralkodói prerogatívát a hadsereg feletti főparancsnokságra (vezérlet, vezénylet, bszervezet). A kormány kinevezése (nemcsak a kormányfőé), és az Országgyűlés feloszlata is prerogativa lett. Ld. Szente 133-134. p.

<sup>63</sup> Ennek kifejtése megjelenik: Beksics Gusztáv: A dualizmus. Története, közjogi értelme és nemzeti törekvéseink. Athenaeum Bp., 1892.

<sup>64</sup> Deák Ferenc: Adalék a magyar közigazgathoz. Pest 1865. 83-84.p. (kiemelés eredetiben!)

<sup>65</sup> „Hiszen a sanctio pragmaticáról szóló első cikkeken kívül egyetlenegy cikk sincs, melyet még maga L. úr is közös tractatus alá tartozó s real unióra vonatkozóan mondhatna. ...Ami pedig a sanctio pragmaticát megállapító első két cikket illeti: azok oly tárgyról szólnak ugyan, melyet közösnek mondhatni, a mennyiben a közös uralkodóháznak nőági örökösödési jogát és így a fejedelem közösségét s a feloszthatatlan és elválaszthatatlan birtoklást, vagyis a szoros personal uniót állapítja meg. ...az 1723. évi országgyűlésen alkotott száz-huszonkilenc t. cikk között egy sincsen, mely a politikai, katonai és közgazdasági rendszernek, a többi örökös tartományok rendszerével leendő egyesítését vagy a real uniót csak egy szóval is megemlítené...” Deák 80-81.p. (kiemelés tőlem – KV)

<sup>66</sup> idézi Nedeczky: 296.p.

<sup>67</sup> „... ha bármikor megtörténnék, mi, ha a közel jövőben nem valószínű is, mégsem lehetetlen, hogy a most uralkodó ház nőágban is kihál, Magyarország királyválasztási joga a sanctio pragmatica értelmében a nemzetre ismét visszazárand, s ha akkor Magyarország külön királyt választ, fölbomlik azon állam, melynek egységét az osztrák államférfiak Magyarország megsemmisítésével akarják most létrehozni. Fölbomlik erőszak nélkül, jogszerűen, fölbomlik azért, mert az egyetlen kapocs, az uralkodó háznak ugyan azonossága, megszűnt. Pedig ha léteznék ezenkívül más kapocs is közöttünk és közöttük, az még fennmaradván, az egész államot összetartaná; valamint például Anglia Skócia és Irland között nem szűnnék meg a kapcsolat az uralkodóház kihaltával, mert azok nem personal, hanem realunióban vannak egymással.” Kónyi Manó (szerk.): Deák beszédei. Franklin-Társulat, Bp. 1861. 22. p.



óként való felfogását is elutasították, mivel abban benne rejtett volna a felmondás lehetősége is.<sup>68</sup> Ebből következően egy sajátos perszónalunióként értelmezték Ausztria és Magyarország kapcsolatát, melyet a közös ügyek tesznek „teljessé”, felbonthatatlanná.

A kiegyezés ellenzői számára is a közös ügyek jelentették a problémát, de ők ebben látták a tiszta perszónalunió megvalósulásának akadályát a birodalmon belül, ami kizárólagos záloga lehetne annak, hogy Magyarország önállóságát és függetlenségét a birodalmon belül megőrizze. A közös ügyek tehát ennek alapvető akadályát képezik, és amíg a közös ügyek fennállnak, addig Magyarország önálló akaratában korlátozott marad. Ennek az álláspontjának adott hangot *Schvarcz Gyula*, a magyar fél minden bajának okát a még mindig létező császári kamarillára vezette vissza, amelyik befolyásolni tudja az uralkodót abban, hogy a magyarok vonatkozásában milyen kormányzati politikát képviseljen. A közös ügyek nem egyszerűen reáluniót hoztak létre, hanem akadályát képezik minden társadalmi és politikai haladásnak, így a parlamentarizmus kialakulásának is.<sup>69</sup>

Az nem volt kérdéses, hogy a Monarchia tagjai között az uralkodó személye összekötő kapcsolatot jelent. Az, hogy Magyarország államfője ne a király lenne, fel sem merült, illetve amikor mégis (Nagy György-féle köztársasági elképzelések), akkor megtorló intézkedésekkel fojtották el az új gondolatokat (1913. évi XXXIV. tc.). Ha vitatott volt valami a közjogi berendezkedést illetően, az elsősorban tehát a közös ügyeket érintette. A perszónal- avagy reálunió kérdésfelvetés pedig éppen az uralkodó személyén túli kapcsolatokra mutatott rá. A perszónal- avagy reálunióról szóló vita valójában erről: a közös ügyek létjogosultságáról, és azoknak a magyar függetlenségre és önállóságra gyakorolt hatásáról szóltak.

A közös ügyekre és azok intézésére vonatkozó szabályok kialakításánál a cél az volt, hogy birodalmi szintű kormányzat ne alakuljon ki, ami az egyes országok törvényhozásai és kormányai fölé emelkedhetne, és ezáltal tartományi szintre süllyesztené Magyarországot. Ugyanakkor a közös ügyek alkotmányos intézése is igényként fogalmazódott meg. A két elvet végül is nem sikerült összeegyeztetni: a közös ügyi minisztereket az uralkodó mindvégig saját hatáskörben nevezte ki, az ilyen döntéseihez sem a delegációk, sem az országos képviselvek véleményét, sem az országos miniszterek ellenjegyzését nem kellett kikérnie: ezen tárgykörben hozott döntéseiben szabadon, korlátlan prerogátiva útján járhatott el. Amikor az egyik magyar miniszterelnök mégis ellenjegyezte az egyik közös ügyi miniszter kinevezését, az uralkodó

kikérte magának a sértést.<sup>70</sup>

A közös ügyek minisztertanácsa tehát a képviseletek előtt (bármilyen formában történő) politikai felelősségvállalás nélkül látták el feladataikat és hoztak döntéseket, személyükben és döntéseikért csak az uralkodó felé voltak felelősek, aki szabadon dönthetett elbocsátásukról. Valójában ez az intézményi megoldás az abszolutista elem megjelenését jelentette a kormányzati rendszerben. Ebből következően a közös ügyekre a magyar képviseletnek nem lehetett közvetlen befolyása, annak ellenére, hogy a közös ügyekben hozott döntések érintették az egyes országok belpolitikáját (pl. a közös költségvetés), amelyekért közvetlenül nem tudta a felelősséget vállalni sem a kormány, sem a képviselet. Ez a rendszerbe alapvető szinten épített be egy olyan abszolutisztikus elemet, amely a magyar állam szintjén azt jelentette, hogy az 1867-es alkotmányos monarchia „félig korlátozott” monarchia volt valójában (amennyiben nem érvényesült a monarchia alkotmányos korlátozása minden intézkedése és rendelkezése tekintetében), és egyúttal a parlamentáris kormányforma kialakulásának egyik alapvető gátját képezte.

A közös ügyek intézésére, amelynek szabad mozgásteret, és így folyamatot alkudozást hagyott nyitva mind a *Pragmatica Sanctio*, mind pedig az 1848-as törvényhozás, a kiegyezés merev kereteket teremtett, bemerevítvé az uralkodó és a kiegyezést védők álláspontját. Ez különösen a birodalmi véderő tekintetében okozott vissza-visszatérő konfliktusokat, mivel ezek tekintetében az uralkodó az érdemleges jogkörök teljességét megkapta (közös ügy lévén: ellenjegyzés nélkül). Így a hadsereg irányítása abszolutisztikus jellegű maradt úgy, hogy költségvetése mégis a két országfél parlamentjeitől függött.

Azon közös ügyek, amelyek tekintetében a két országfél volt jogosult kettejük között meghozandó megállapodások alapján dönteni, végső soron kevesebb problémát idézett elő. Ez feltehetőleg nagyban köszönhető annak, hogy ezekben az ügyekben a felelősségi viszonyok tisztázottak voltak. Így, hacsak nem váltak a 10 évenként megújítandó szerződések valamely belpolitikai, vagy az uralkodó által szorgalmazott birodalmi konfliktus tárgyává, önmagukban különösebb (elvi) politikai konfliktust nem idéztek elő. Olyanokat tehát, amelyek az ilyen típusú ügyek létjogosultságát kérdőjelezték volna meg.

A magyarországi pártoknak a dichotómiához viszonyra a politikai szerveződést olyan formában határozta meg a dualista szerkezetből eredő itt jelzett dilemmából is láthatóan: hogy miként viszonyulnak az 1867-es „alkuhoz”. A tisztán perso-

<sup>68</sup> Nedeckzy: 314-320.p.

<sup>69</sup> *Schvarcz Gyula: Magyarország helyzete a reálunióban.* Pest, 1870.

<sup>70</sup> Erről részletesen: Somogyi Éva: *Kormányzati rendszer a dualista Habsburg Monarchiában.* (A közös minisztertanács, 1867-1906.) MTA Történettudományi Intézete, Bp., 1996., különösen 60-62. p.

náluniót támogatók nem ismerték el a közös ügyeket, és azokban az ország függetlenségét veszélyeztető tényezőt láttak, amelyek alkalmasak az abszolutizmus visszacsempészésére és Magyarország tartományá süllyesztésére. Akik a dualista típusú perszónuniót találták természetes kapcsolati formának, azok a közös ügyeket természetesnek, az ősi alkotmányból levezethetőnek állították be, s azokat nem tekintették az ország függetlenségét a korábbiaknál jobban korlátozó tényezőnek. Még ez utóbbi álláspontban is benne rejtőzött azonban annak beismerése, hogy a dualizmuson belül Magyarország nem teljesen független: csak éppen az nem ellentétes az ősi alkotmánnyal (Pragmatica Sanctio-val). A dualista szerkezet elfogadása vagy elutasítása határozta meg egyúttal azt is, hogy miként viszonyulnak egyéb politikai (közjogi, gazdasági, társadalmi) kérdésekhez. Minden, ami a kiegyezés rendszerének borulása irányába hathatott, vagy legalább a kiegyezést támogató politikai erő bukása felé, azt üdvözölték az egyik és elvetették a másik oldalon. Ez befolyásolta például a választójogi reformhoz, vagy a házszabályok módosításához való viszonyt is, ami különösen a dualizmus utolsó időszakának lett az egyik nagy vitatémája.<sup>71</sup>

A dualizmushoz való viszony nemcsak a pártok által felvállalt programok kereteit jelölte ki, hanem azt is, hogy ki kerülhetett kormányra. Az uralkodó, aki a végrehajtás tényleges feje maradt, addig tudott együtt dolgozni kormányokkal, amíg azok a kiegyezés talaján álló pártból kerültek ki. Lehetett eltérés az általuk egyes konkrét ügyekben képviselt politikai irányvonalban, a fő kérdésben azonban közös nevezőn voltak az uralkodóval, ezért bármely személy elfogadható volt számára, mint miniszterelnök. Ezért nem állítható, hogy lett volna politikai váltogazdálkodás<sup>72</sup>: mert nem volt másról szó, mint ugyanazon párt különböző mérsékletű platformjai közötti váltásról. A valódi ellenzéknek (ami ily módon a rendszer „megtűrt” ellenzéke volt) nem volt esélye arra, hogy kormányt alakítson. Az uralkodó mindent megtett azért, hogy a 67-es alapon álló pártból nevezzen kormányt (s ehhez alkotmányos eszközei is megvoltak). Ha ez nem sikerült, a nem 67-es alapon álló pártot vette rá arra, hogy mondjon le olyan követelésekről, amelyek 67-et ellenző álláspontjából fakadtak: s ezzel gyakorlatilag a 67-es alapok bizonyos szintű elfogadására kényszerítette azt.

Mindez azt jelentette, hogy korlátozott volt a vállalható

politikai irányvonal: bizonyos kérdéseket (és nem csak a kiegyezésről volt szó) nem lehetett érinteni, ha veszélyeztették az uralkodó és a nemzet alkuját. Ez pedig bekorlátozta a megvitatható politikai témákat, és a lehetséges fejlődési irányvonalat.

Az uralkodó és a nemzet között létrejött 1867-es alku mindkét felet kötötte. Ferenc József tartotta is magát az alkuhoz, ami gyakorlatilag azt jelentette, hogy nem engedett jogaiból. Az ősi alkotmányra, a nemzet és az uralkodó között kötött „alkuk” szentségére hivatkozás gyakorlata 1867 után az uralkodó malmára hajtotta a vizet. Az uralkodó rendszeresen hivatkozott a 67-es alapok megtartásának szükségességére, mint a magyarországi kormányok elsődleges feladatára – ez a megközelítési mód pedig pontosan illett abba a logikába, ami a magyar politizálást jellemezte (ősi alkotmányra hivatkozás). Így nemcsak maga az 1867. évi XII. tc., hanem a dichotómiára épülő megközelítés és a magyar politizálás közjogias jellege is hozzájárult ahhoz, hogy pozíciója erős maradjon a magyar kormányzati rendszeren belül. A kiegyezés fenntartására hivatkozással utasította el a parlamenti többség azon igényét is, hogy az ő bizalmától függjön a kormány kinevezésekor is. Hiszen mindaddig, amíg a törvényhozás 67-es alapokon álló többségű volt, ez nem jelentett problémát<sup>73</sup>. Abban a pillanatban azonban, hogy a többséget nem a 67-esek alkották, kiderült: a parlamenti többségre támaszkodó kormányok soha nem a többségből nyerték megbízatásukat, hanem az uralkodó kegyéből. A 67-es alapon állás volt az előfeltétele annak, hogy az uralkodónál egyáltalán szóba jöhessenek a kormányalakításra. A többség megszerzése csupán a működőképességet volt hivatott biztosítani.

A parlament 1905-ig elhithette magával, hogy ő határozza meg, hogy kiből lesz kormány (és ily módon meghatározhatja azt, hogy mi legyen a kormányzás irányvonala), valójában az 1867-es alku határozta ezt meg, és a politikai gyakorlatban az uralkodó. Tisza Kálmán, miután elfogadta a 67-es alapot és fúzióra lépett a Deák-párttal, mindjárt elfogadható lett a kormányzásra. És bár Szapáry már a polgári házasság ügyében elvesztette saját kormánya és parlamenti többsége támogatását, az uralkodó mégis csak akkor váltotta le, amikor az uralkodót személyében sértette meg. 1893-ban egyértelműen szavakba is öntötte Ferenc József: ha abból kell választania, hogy az egyházi nézeteivel ellentétes tör-

<sup>71</sup> „...a választójogot nálunk nem akarták bővíteni, mert ebben az esetben a kiegyezés magyar és nem magyar nemzetiségű ellenzői kerültek volna többségre a parlamentben. Az alapprobléma, amely a hatalom birtokosai számára korántsem a tőkés társadalmi rendszer védelméből, hanem a dualista politikai megoldás fenntartásának kötelezettségéből fakadt, abban rejlett, hogy a liberális alkotmányosságot nem engedhették demokratikus irányban továbbfejlődni.” Gergely András - Szász Zoltán: Kiegyezés után. Bp. 1978. 53.p.

Nem véletlen tehát, hogy a kiegyezéshez ragaszkodó Ferenc József sem támogatta a választójog kiterjesztését – ezzel ugyanis természetes politikai szövetségeseit gyengítette volna. Ettől az álláspontjától csak látszólag távolodott el 1906-ban, amikor a válság egyik lehetséges megoldási módozatáért került elő az általános választójog kérdése, hogy aztán hosszú lebegtetés után eltűnjön a politikai célok süllyesztőjében.

<sup>72</sup> Ld. pl. Pesti Sándor

<sup>73</sup> Volt olyan eset, amikor az uralkodó még a szabadelvé miniszterelnökben sem bízott meg, így maga írta meg kormányprogramját, és részt vett az első minisztertanácsi ülésen is, hogy kifejtse, hogy a kormány elsődleges feladata a kiegyezési alap fenntartása, és eszerint kell megválogatnia szövetségeseit a döntésekben. Bánffy-kormány. Kovács Endre – Katus László: Magyarország története 1848-1890. Akadémiai, 1979. II. kötet 149-150. p.

vényjavaslat ügye jusson dűlőre, vagy az ellenzékéből kelljen kormányt alakítania: akkor az ő szemében az előbbi a kisebbik rossz. (Ugyanakkor persze mindent megtett azért is, hogy ez a kisebbik rossz se váljon valóra. Ekkor azonban felhívták a figyelmét arra, hogy a „kisebbik rosszat” azért támogatta, hogy a szabadelvűek uralma fennmaradjon. „A cél szentesíti az eszközt” – a polgári házasság ügyében szó szerint erről volt szó: végül a szabadelvűek uralmának fennmaradása volt a cél, ami miatt szentesítette a törvényt.)

Wekerle lemondását gondolkodás nélkül elfogadta az uralkodó, annak ellenére, hogy az országgyűlési többség őt támogatta, s csak akkor járult hozzá újbóli megbízásához, amikor Khuen-Héderváry nem tudott kormányt alakítani. Amikor pedig Tisza István belebukott az obstrukció letörésére irányuló politikájába, az uralkodó – látván a helyzet kilátástalanságát – erőteljesen kilépett szerepköréből: korteskedett Tisza mellett a választásokon, és sokáig ügyvezető kormányként tartotta fenn. Végül átmeneti kormányt állított annak reményében, hogy az ellenzék a 67-es alap felé lesz fordítható (vagy ha nem, akkor más eszközöket vet be a 67-es alap helyreállítása érdekében). 1907-ben nyíltan megfenyegette az uralkodó a kormányt, hogy 67-eseket állít a helyükbe, ha nem engednek követeléseikből. Végül az uralkodó maga teremtett olyan helyzetet 1909-ben, amivel a kormányt el lehetetlenítette és lemondásra kényszerítette – hogy ily módon a végtelenségig legyengült ellenzék (koalíció) helyett a 67-eseket emelhesse kormányra.

Az uralkodó azonban nemcsak a kormány kinevezésében vagy leváltásában kapott szabad kezét, hanem a kormány programjára, az általa képviselt kormányzati politikára is jelentős befolyást gyakorolt. Ez olyan formában is jelentkezett, hogy ő állította össze a kormány programjának fő irányvonalát (Bánffy-kormány), de a befolyásolás ilyen direkt módja ritkább volt. Inkább csak arról döntött, hogy a szóba jöhető miniszterelnök-jelöltek által felvázolt programok közül melyiket tartja a maga számára elfogadhatónak, saját kormányzati terveibe vágónak. És ha a legkisebb rossz mellett volt kénytelen dönteni, akkor közjogi eszközeit vette igénybe ahhoz, hogy saját politikáját valahogy a kormányra erőltesse, vagy legalább is ne engedje a kormány politikáját érvényesülni a saját nézeteivel szemben. (Mint ahogy történt a már említett polgári házassági törvényjavaslat ügyében, amikor először is

megtagadta az előszentesítést a törvényjavaslattól, ezzel megakadályozva benyújtását; majd „semlegességét és pártatlanságát” nyilvánította ki, ezzel megadva a jelszót a felsőháznak a törvényjavaslat elutasítására; végül mikor újból engedni kényszerült, a szentesítés megtagadásával akadályozta törvényerőre emelkedését.)

*A parlamentarizmus látványos magyarországi veresége:  
1905-06-os parlamenti válság*

Az 1905-ös törvényhozási választások után<sup>74</sup> az uralkodó azzal volt kénytelen szembesülni, hogy a 67-es parlamenti erők és politikájuk zátonyra futott. Ebben a helyzetben került valójában középpontba a parlament és az uralkodó hatalmi helyzete a kormány alakítása tekintetében. A politikai és közjogi vita középpontjában az a kérdés állt, hogy Magyarország kormányzata parlamentáris-e – az angol-típusú parlamentáris rendszernek megfelelően, vagy sem. Ez a kérdés korábban soha nem vetődött fel ilyen élesen, és egyúttal rávilágított a 67-es alap működőképességének hiányosságaira és a magyar önállóság látszat-helyzetére.

A hagyományosan létező dichotómiában gondolkodás erre a vitára is rányomta bélyegét: a parlamenti többség az uralkodó formális jogainak elvét vallotta („a király uralkodik, de nem kormányoz”), míg a király pártján állók a markáns uralkodói jogállás felfogása – a király igenis kormányoz – mellett szálltak síkra. A vitába a korábbiakban felvetettekből további kérdések is belekeveredtek, amelyek bár nem tartoztak szorosán az uralkodói jogállás problémájához, a dualista szerkezet miatt mégis érthető volt idekapcsolásuk: a közös hadügy régóta nagy vitákat kavarázó témájáról van szó.

Az uralkodó 1905. június 18-án kinevezte Fejérváry Gézát miniszterelnöknek. A kinevezéshez a következő kiegészítő levelet csatolta:

„Kedves báró Fejérváry! Felette sajnálom, hogy hű magyar nemzetem országgyűlési képviselőházának többségéből kormányt mindaddig nem nevezhettem ki; és pedig azért nem, mert a többséggé szövetkezett pártok nem terjesztettek Elém oly kormányzati programot, melynek alapján a soraikból vett kormányra teljes megnyugvással rábízhattam volna a nemzet sorsát.

<sup>74</sup> Dióhéjban a következők történtek ekkor: 1904. novemberében a kormánypárt a „zsebkendőszavazást” követően kisebbségbe szorult a parlamentben, lévén, hogy a kormánypárt tagjainak egy jelentős része csatlakozott az ellenzékhez. Az uralkodó – abban a reményben, hogy Tisza István, a miniszterelnök, újra tudja teremteni többségét a parlamentben – 1905. januárjában kiírta az országgyűlési választásokat, ahol azonban a kormánypárt vereséget szenvedett. Mivel az uralkodó nem tudott megegyezni a vitás kérdésekben a koalíció vezetőivel (elsősorban ifj. Andrassy-val), így 1905. júniusában Fejérváry Gézát kérte fel kormányalakításra, aki nem volt tagja a többségnek, s nem élvezte annak bizalmát, „csupán” az uralkodót. Fejérváry ugyan hangsúlyozta, hogy a darabont-kormány pusztán átmeneti kormány, s feladata annak lehetővé tétele, hogy egy „parlamentáris”, a többség bizalmát élvező kormány kerüljön kinevezésre, ám a függetlenségiek is, akárcsak Tiszáék, lényegében lehetetlenné tették működését. A „nemzeti ellenállás” az alkotmány megsértése miatt csaknem egy évig elhúzódott. Közben Ferenc József 1905 őszére hajlandónak látszott arra, hogy a választójogi reformnak eleget tegyen, feltéve, ha a koalíció hajlandó lemondani a katonai ügyek terén támasztott követeléseiről. Kossuth és Andrassy azonban csak 1906. áprilisára állt kötelnek: lényegében addigi politikai követeléseiket feladva vállalták az alkotmányosság helyreállítását Magyarországon.

A törvényhozás alkotó munkájának sajnálatos szünetelése kiszámíthatatlan gazdasági és erkölcsi kárára van kedvelt Magyarországomnak, remélem azonban, hogy most a kisebbségi kormány felmentése után egy, a pártokon kívül álló kormány közvetítésével a felmerült ellentéteknek Általam forrón óhajtott kiegyenlítése mielőbb lehetővé fogja tenni, hogy a többség soraiból hívhatok meg minisztériumot szeretett Magyarországom kormányzására. ...

Különös öröömre szolgálna, ha önnek sikerülne a politikai pártokkal való érintkezése folytán a fentebb jelzett határok közt a megegyezést előkészíteni és ez által egy többségi kormány kinevezését előmozdítani.”<sup>75</sup>

Kossuth Ferenc a kormány parlamenti bemutatkozásakor határozati javaslatot terjesztett elő, indítványozta, hogy a ház állapítsa meg, hogy „a Fejérváry-kormány parlamenten kívül álló kormány és mint ilyen alkotmányellenes és iránta a képviselőház bizalommal nem viseltetik.”<sup>76</sup> Kossuth indítványát a többség elfogadta, majd csak ezután került felolvasásra az elnapoló királyi leirat. Ezt követően a koalíciót alkotó pártok meghirdették a nemzeti ellenállást az „alkotmányellenes” kormánnyal szemben: felszólították a törvényhatóságokat, hogy tagadják meg az újonccsillítást és az adóbefizetést. S ezzel együtt megindult a vita arról is, hogy vajon a Fejérváry-kormány alkotmány- és törvényellenes-e, s hogy alkotmány-szerűen (a parlamentáris kormányzás elvének megfelelően) járt-e el a király, mikor egy a parlamentben többséggel nem bíró, illetve a többség támogatását nem élvező kormányt nevezett ki.

A vita részben napilapok-folyóiratok, részben pedig könyvek lapjain zajlott, amelybe többen Andrassy Gyula írásai hatására kapcsolódtak be, amelyek a Budapesti Hírlapban jelentek meg 1905 nyarán<sup>77</sup>. Ezekben az igazságügyminiszter, Lányi Bertalan azon kijelentésére reagált, hogy Magyarország törvényei nem ismernek parlamentáris kormányt, hanem csak felelős kormányt.<sup>78</sup> A vitában aztán megszólaltak olyan politikai gondolkodók is, mint Concha Győző<sup>79</sup> vagy Kautz Gyula<sup>80</sup>, illetve megszólalt Tisza István<sup>81</sup> is.

Az uralkodó hatalomfelfogása mellett a dualista berendezkedés intézményi struktúrája jelentette a parlamentáris kormányforma kialakulásának legfőbb korlátját. Ahogy Kautz Gyula kifejtette: „Majdnem legyőzhetetlen nehézségekbe üt-

közik a parlamentáris kormányzat oly (monarchikus) államra nézve, a mely egy más állammal akár reál- akár pesonáluniói alapon kapcsolatban van, és a mindkét fél vitális érdekének megfelelőleg bizonyos (s a dolog természeténél fogva lényeges) közdolgozokra nézve valami közös ügyviteli és intézési szervekkel működik. Ily közös jellegű, s bizonyos mértékig közös értelemben és együttes módon elhatározandó stb. ügyek tekintetében: parlamentáris kormányzat (a kormánynak mindkét irányban való szoros felelősségével járó ügyvitel), többségi úton való döntések stb. lehetősége, egyenesen ki van zárva, minthogy a két országban fönnálló pártok viszonyai egészen különbözők, s tehát egységes majoritások létre sem jöhetnek, és esetleg a közös uralkodó két ellentétes (nem akarjuk mondani: ellenséges) irányú határozatot volna hivatva szentesíteni. Arról nem is szólva, hogy ily alkattal bíró (vagyis dualistikus) monarchiában a nagy »egész« hatalmi állásának és sok egyéb elsőrangú (...) érdekeknek hatályos képviselése és megóvása tekintetéből: az uralkodói felségjogok jellege némileg módosul és azok gyakorlatának olyannak kell lennie, a minő egy igazi parlamentáris kormányrendszerrel össze nem igen egyeztethető.”<sup>82</sup>

Erre utaltak nemcsak az itt már felidézett konfliktusok, hanem például az 1913-ban elfogadott lex Nagy Gyurka<sup>83</sup> is. Nagy Györggyel ugyanis nem az volt a legnagyobb gond önmagában, hogy kiállt a köztársaság ügye mellett, hanem az, amit ez a követelés takart: a 67-es alap elvetése, az önállóság, Magyarország függetlensége, a közös ügyek megszüntetése. Őt is éppen az 1905-06-os parlamenti válság ábrándította ki végképp a dualista berendezkedésből és indította el a köztársaság követelésének útján.<sup>84</sup>

A dualista szerkezet változatlan fenntartása mellett tehát nem lehetett szó az uralkodó és a törvényhozás hatalmi helyzetének megváltoztatásáról, és arról, hogy a mindenkori parlamenti többség válhasson kormányalakításra képes tényezővé (s közvetve éppen emiatt akadályát képezte a választási reformnak). Még ennél kevesebbre sem volt képes a korabeli parlament: arra sem, hogy egy elhibázott politikai döntés után a miniszterelnököt megbuktassa – hacsak nem akkor, ha az uralkodó érdekkörét is sértette a miniszterelnök politikája. Vagyis a magyar törvényhozás még az utólagos korrekció terén is hátrányos hatalmi helyzetben volt az ural-

<sup>75</sup> Idézi: köpeczi Deák Albert: A parlamenti kormányrendszer Magyarországon. Grill Károly Könyvkiadó-vállalata, Budapest, 1912. I. kötet 102-103.p.6

<sup>76</sup> Gratz Gusztáv: A dualizmus kora II. Bp., Magyar Szemle Társaság, 1934. 90.p.

<sup>77</sup> Budapesti Hírlap 1905. július 22.

<sup>78</sup> Lányi Bertalan: A Fejérváry-kormány (1910) 201.p.

<sup>79</sup> Concha Győző: Jogintézmény-e a parlamenti kormány. Budapesti Szemle 1905. dec. 443.p.

<sup>80</sup> Kautz Gyula: A parlamentarizmus és különösen a parlamentaris kormányalkat. I. Budapesti Szemle 1906. jan. 44-45.p.

<sup>81</sup> Tisza István: A helyzetről. Kis Újság 1905. július 21.

<sup>82</sup> Kautz Gyula: A parlamentarizmus és különösen a parlamentaris kormányalkat II. Budapesti Szemle 1906. febr. 235-236.p.

<sup>83</sup> 1913. évi XXXIV. tc.

<sup>84</sup> Horváth András: A republika álmódója. Nagy György harca a független magyar köztársaságért. Közművelődési Információs Vállalat, Bp. 1992



kodekával szemben. A kormányalakítást megelőző-feltételező bizalom pedig – mint Anglia esetében is látható volt –, organikusán csak akkor tud kifejlődni, ha a törvényhozás már valamelyest rutinként tudja működtetni a konkrét döntésekhez kapcsolt utólagos korrekció (bizalommegvonás) lehetőségét. Ez utóbbi ugyanis kevésbé köti meg az uralkodó kezét a kormányzás irányának meghatározásában. Abban a pillanatban azonban, hogy a törvényhozás abban is diktál, hogy kiből nevezhet az uralkodó kormányt: az uralkodó végképp kiesik a kormányzás irányításából.

Így tehát, mivel a magyar parlament párszerkezete a dualizmus alatt a közjogi kérdések mentén volt alapvetően megosztott, továbbá mivel a kiegyezés által megteremtett kormányzati rendszer – a közös ügyekben az uralkodói korlátlan prerogátiva fenntartásával – bent hagyott abszolutisztikus elemeket a rendszerben: a parlamenti többség szinte soha nem harcolt az utólagos korrekció lehetőségéért. A magyar politikai erők valójában mindenfajta előkészítettség nélkül, egyszerre akartak egy félalkotmányos monarchiából parlamentáris kormányformát varázsolni 1905-06-ban, úgy, hogy nem vették figyelembe ennek intézményi korlátait és politikai megalapozottságának hiányát.

A koalíció 1906-os „meghárítása” valójában az adott körülmények között a konfliktus megoldásának egyetlen lehetséges módja volt. A dualista szerkezet ebben a válságban mutatta meg, hogy a 67-es alapokhoz ragaszkodó politizálás elért a kormányzati fejlődés legvégső határához, amelyben legjobb esetben is a parlament és az uralkodó hatalmi egyensúlya – vagyis az alkotmányos monarchia – lehet működőképes.

### PARLAMENTÁRIS KORMÁNYFORMA ÉS FÉLELNÖKI RENDSZER

A parlamentáris kormányforma definíciók – mint arra korábban már utaltunk – direkt módon nem emlékeznek meg az államfőről, legfeljebb csak azon a szinten, hogy a végrehajtás e kormányformában duális (megosztott) az államfő és a kormányfő között. De valójában ebben és a minimalista definíciókban is benne van, hogy az államfő tényleges kormányzati hatalmat nem gyakorol: hiszen ezért is foglalkoznak a definíciók csak és kizárólag a végrehajtás tényleges gyakorlójával, a kormánnyal. A parlamentáris kormányformával tehát alapvetően nem fér össze egy olyan államfő, aki érdemi végrehajtói feladatokat lát el bármilyen formában megosztva a kormánnyal. Ez ugyanis az alkotmányos monarchiára jellemző.

A már többször is említett Duverger<sup>85</sup> nem véletlenül figyelt föl tehát az 1958-as (valójában 1962-es állapotú) francia alkotmány egyes jellegzetes megoldásaira. Bár nagy hangsúlyt helyezett az államfő közvetlen választására – és sokan csak ennek tulajdonítottak jelentőséget – kiemelte az államfő személyes hatalmának (az angol nyelvű változatban: „personal powers”) jelentőségét is. Mivel az alkotmányok tartalmából indult ki szép áthallás ez a prerogatívával, s nem véletlenül.

Duverger szerint négy változó határozza meg a félelnöki rendszert: az alkotmányos szabályok, a parlamenti többség összetétele, az elnök viszonya ehhez a parlamenti többséghez, valamint a nemzeti és érdekcsoport faktorok. A félelnöki kormányformát azonban ezek közül az alkotmányos rendelkezésekből vezeti le. Eszerint 3 elem határozza meg a félelnöki kormányformát:

1. az elnököt közvetlenül választják
2. az elnök jelentős hatalommal van felruházva
3. a kormány végrehajtó hatalmat gyakorol és csak akkor maradhat pozíciójában, ha a parlament nem vonja meg bizalmát.

Az elnök jelentős hatalma alatt azt érti, hogy olyan személyes hatalmat gyakorol, amivel saját hatáskörben hoz döntéseket (prerogátiva!). A francia alkotmány alapján (rendes körülmények között) ez a kormány vagy parlament beleegyezése és kormánytag ellenjegyzése nélkül gyakorolható jogkörei.

De mindjárt meg is jegyzi: nem minden általa félelnökinek besorolt államban választják közvetlenül az elnököt, másutt nem feltétlenül ruházták fel jelentős személyes hatalommal. S végül a módszer, hogy pusztán alkotmányos szabályokra alapozva határoz meg egy új kormányforma típusát szokatlan az ilyen kérdésekkel foglalkozó politikatudósoktól. Végül áttekintve az általa az alkotmány alapján félelnökinek minősített államokat megállapítja: a legtöbb helyen az alkotmányos konvenció értelmében az elnök parlamentáris államfőként viselkedik. De ott is, ahol ilyen konvenció nincs (Franciaországban) a politikai környezettől, vagyis a fent említett másik három tényezőtől függően viselkedik parlamentáris államfőként vagy elnökként a félelnöki rendszer elnöke.

Nézzük meg közelebbről, miben is közös a félelnöki rendszer a parlamentárisal.

A végrehajtó hatalom duális szerkezetű itt is: hiszen az megoszlik az elnök és a kormány között. A kormány függ a parlament bizalmától, míg az elnök nem. Az elnök döntései –leszámítva személyes hatalma körébe tartozó döntési jogköreit – ellenjegyzéshez kötöttek.

Amiben viszont eltér a parlamentáris kormányformától:

<sup>85</sup> Maurice Duverger: A New Political System Model: Semi-Presidential Government. European Journal of Political Research (8) 1980 165-187. p.



először is, hogy nem egyszerűen duális szerkezetű a végrehajtó hatalom, hanem az elnök maga is kormányzati hatalomgyakorló (személyes döntési hatalma körében). Emellett a kormány politikáját, akár személyi összetételét is meghatározhatja, ha a parlamenti többség az elnököt (is) támogatja. Személyes döntési hatalmát illetően nem korlátozza az ellenjegyzés, ráadásul ezek tekintetében a kormány sem vállalja a felelősséget a parlament előtt.

Az elnöki rendszerrel való közös vonásaihoz először is lássuk az elnöki kormányforma definitív jellemzőit<sup>86</sup>:

1. az elnököt közvetlenül választják
2. az elnök és a képviselőlet terminusa előre rögzített (fix) és egymás irányában nem köti őket a bizalom
3. az elnök a végrehajtó hatalom feje és vezetője: egymaga határozza meg a kormánya összetételét és politikai irányát.

Ha jobban megnézzük e jellemzők közül valójában csak egy – az elnök közvetlen választása – közös. (Erről viszont maga Duverger is elismerte, hogy önmagában nem perdöntő tényező.) A félelnöki rendszer elnöke a parlamentáris államfő közjogi státusának alapján áll: ő maga nem felelős a parlament előtt, mivel döntései alapvetően ellenjegyzéshez kötöttek. Azok esetében, ahol ellenjegyzés nincs: a közvetlen választáson alapul felhatalmazása (épp az ilyen jogkörei indokolják közvetlen felhatalmazását). A kormányt és annak politikáját nem alakíthatja szabadon, mivel az függ a parlament bizalmától (is). Emiatt viszont a kormány bizalmi kötődése kettős: egyszerre kell bírnia az elnök és a parlament bizalmát-támo-

gatását (különösen, ha nem akarja, hogy az elnök személyes hatalomgyakorlásával akadályozza kormányzati politikája kivitelezésében). Ez utóbbi körülmény: a kormány kétirányú felelőssége lényegesen nagyobb figyelmet érdemelne a félelnöki rendszer vizsgálatakor.

A félelnöki kormányforma valójában félparlamentáris kormányforma, de nem abban az értelemben, ahogy azt Duverger megközelítette: nevezetesen átmenet a parlamentáris és az elnöki rendszer között. Sokkal inkább abban az értelemben, hogy ez a kormányforma elmozdulás a parlamentáris kormányforma felől az alkotmányos monarchia irányába, csak köztársasági keretek között. (Ezért is nem perdöntő az elnök választási módja.)

S ha innen szemléljük, mindjárt jobban érthetővé válik, miért lett olyan népszerű ez a kormányforma a kelet-közép-európai rendszerváltások után: épp abban a régióban, amely parlamentáris hagyományokkal nem rendelkezik, viszont vannak hagyományai az alkotmányos-félalkotmányos monarchiák terén, vagy legalább is az abszolutisztikus hatalomgyakorlás alkotmányos szintű visszaszorításának követelése terén. Ilyen hagyományokhoz az államfőnek személyes (ellenjegyzéshez nem kötött) hatalmat biztosító, a kormányt részben az államfő, részben a parlament bizalmától függővé tevő, a kormányzásba aktívan belefolyó erős államfőt teremtő alkotmány lényegesen jobban illik, mint a parlamentáris kormányforma. ●

<sup>86</sup> John M. Carey definíciója nyomán. John M. Carey: Presidential versus Parliamentary Government. In: C. Ménard – M. M. Shirley (eds.): Handbook of New Institutional Economics. Springer, The Netherlands, 2005. 91-122. p.

TÉREY VILMOS

## A parlamenti felelősségre vonás eszközei

Első számában az Athenaeum folyóirat egy átfogó elemzést jelentetett meg a hatalomgyakorlás mai modelljéről, a parlamentáris kormányforma sajátos hazai válfajáról.<sup>1</sup> Témájában ehhez az elemzéshez kapcsolódik az alábbi írás is, annyiban legalábbis, hogy azokkal a kifejezetten a parlamentáris rendszerre jellemző eszközökkel foglalkozik, általánosságban és a hazai tételes jog alapján konkrétan is, amelyek a kormány (és egyes tagjai) felelősségének parlamenti érvényesítésére szolgálnak.

Egy parlamentáris rendszerben annak a parlamenti jogosítványnak van az egyik legnagyobb jelentősége, amelynek révén a képviselők – bizalmatlanságuk kifejezésével – eltávolíthatják a kormányt. Neves parlamentarizmus-kutatók egybehangozón ezt a parlamenti eszközt szokták a parlamentáris kormányforma lényegi sajátosságának tartani.<sup>2</sup> Nyilván nem minden ok nélkül, hiszen éppen azt a követelményt jeleníti meg, hogy a kormány nem lehet indifferens a parlamenttel szemben, működéséhez (megbízásához) folyamatosan meg kell szereznie a képviselők (többségi) támogatását, a parlament bizalmát (már amennyiben nem kíván megválni a hivatalától). A parlamenti bizalom nélkülözhetetlen tehát a parlamentáris kormány működéséhez, létfontosságú a kormány megbízásának megőrzéséhez.<sup>3</sup>

A kormányzáshoz elengedhetetlen parlamenti támogatásról szólva látni kell, hogy ez nem valamiféle ellenszolgáltatás nélküli ingyenes juttatás.<sup>4</sup> A parlamenti bizalomnak ára van. Joggal vár(hat)ja el a parlament (a kormányt támogató képviselők), hogy a megelőlegezett bizalomért cserébe a kormány nyújtson valamit, általánosan fogalmazva biztosítékot arra vonatkozóan, hogy működése során figyelembe fogja venni a (többséget alkotó) képviselők elvárásait (követeléseit), s rászolgál, rá fog szolgálni a (megelőlegezett) parlamenti támogatásra. Parlamentáris rendszerben a kormány parlamenti felelőssége hivatott ezt biztosítani. Parlamenti

felelősség és parlamenti bizalom kölcsönösen feltételezik tehát egymást.<sup>5</sup> A parlamenti felelősséggel együtt a kormány mintegy kénytelen lesz így elfogadni azt is, hogy vele szemben a parlament nem eszköztelen: a parlament kontrollt gyakorolhat, ami voltaképpen felhatalmazást jelent arra, hogy a kormányfő, illetve a miniszterek ténykedését folyamatosan értékelje és őket a rendelkezésére álló (kontroll)eszközeivel a saját (többségi) akaratának megfelelő működésre ösztönözze. Pozitív értékítélet esetén a kormány számíthat a parlament (további) támogatására; az esetleges negatív értékítélet következménye pedig a kormány felelősségre vonása, végső soron – bizalmatlanság kifejezésének formájában – a kormány parlamenti menesztése lehet. Bármikor realizálható parlamenti eltávolításuk veszélye korlátként hat a kormány tagjaira, gátat szab a népképviselő akaratával ellentétes, önkényes hatalomgyakorlásnak.<sup>6</sup> A parlamenti felelősségre vonással, végső soron a kormánybuktatás lehetőségével párosuló felelősség, amit a kormány a működéséhez nélkülözhetetlen képviselői támogatásért cserébe kénytelen viselni, valójában ezért nem más, mint a végrehajtó hatalom olyan korlátozása, ami ezt a képviselői szerv akaratának folyamatos figyelembe vételére, a parlamenttel való együttműködésre, azaz parlamenti kormányzásra kötelezi. [Mindez nincs ellentmondásban azzal, hogy a kormány parlamenti felelősségének ténylegesen (már) a kormány és egy élesen körülhatárolható parlamenti többség szoros kapcsolata képezi a legfőbb támaszát; jogi szempontból nézve viszont érvényesülésének jogi biztosítékát (még mindig) a jogkövetkezményként továbbra is alkalmazható (jóllehet kormánybuktatás veszélyével már gyakorlatilag nem igazán fenyegető) parlamenti felelősségre vonás jelenti.]

Mivel a kormány parlamenti felelőssége korlátként hat a kormányra, a hatalommegosztást garantáló jogintézményként is felfogható. Látnunk kell persze, hogy a parlamentáris berendezkedésben a törvényhozó és a végrehajtó szigorú – a

<sup>1</sup>SZENTPÉTERI NAGY Richárd: *A magyar kormányforma*. Athenaeum, 2015/1. 26. o.

<sup>2</sup>„Parliamentary regimes are characterized by a number of specific and interrelated institutional features, upon which its dynamics hinge. To illuminate these institutional effects, a number of authors, most notably Bryce (1921), Loewenstein (1957, 1975), Verney (1959) and von Beyme (1973, 1999), have sought to provide comprehensive definitions of parliamentary government. Their mutual differences notwithstanding, these definitions collectively include the following criteria: 1. There is a dual executive (split between the head of government and the head of state). 2. Parliament has formal or informal investiture powers. 3. The cabinet is a collective decision-making body. 4. Cabinet Ministers are usually also members of parliament. 5. The cabinet is politically responsible to the parliamentary majority. 6. Parliament has means of control (interpellations, committees of inquiry, etc.) over the cabinet. 7. The parliamentary majority can force the cabinet to resign. 8. This power is in most cases balanced by the Prime Minister's power to dissolve parliament.” Kaare STROM – Wolfgang C. MÜLLER – Torbjörn BERGMAN (eds.): *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*. Oxford University Press, 2003. 9-11. o.

<sup>3</sup>Szentpéteri leszögezi: a „kormány léte (...) ebben a kormányformában a parlament bizalmán nyugszik”. SZENTPÉTERI, 1. l., 36. o.

<sup>4</sup>Ádám azt állítja, hogy a „bizalmi viszony empátiát, türelmet, támogatottságot jelent”. ÁDÁM Antal: *A kormányzati szervek alkotmányi szabályozásáról*. Magyar Jog 1995. 132. o. Közelebb áll talán a valósághoz, hogy a kormány parlamenti támogatása nem (csak) emocionális alapokon, hanem sokkal inkább (nyers) hatalmi számításokon nyugszik.

<sup>5</sup>MASING, Johannes: *Politische Verantwortlichkeit und rechtliche Verantwortlichkeit*. Zeitschrift für Rechtspolitik, 2001. 37. o.; PETRÉTI József: *A parlamenti kontroll sajátosságairól*. In: Ünnepi tanulmányok Holló András hatvanadik születésnapjára. Miskolc, Bibor Kiadó, 2003. 332. o.

<sup>6</sup>SÉGUR, Philippe: *Qu'est-ce que la responsabilité politique?* RDP 1999. 1616. o.

hatalmi ágak szeparációjára épülő (amerikai) rendszerhez hasonló – elválasztására nem kerülhet sor. A hatalmi ágak Montesquieu-i<sup>7</sup> értelemben vett teljes szeparációja nem tenné lehetővé az együttműködést parlament és kormány között (ami nélkül a kormány számára létfontosságú parlamenti bizalom és a kormány parlamenti felelőssége elképzelhetetlen).<sup>8</sup> Ségur pont ezért állíthatja, hogy a kormány parlamenti felelőssége, illetve maga a parlamentáris rendszer a hatalmi ágak szigorú elválasztása mellett nem alakulhat ki.<sup>9</sup> Ebből azonban nyilván nem az következik, hogy a parlamentáris rendszerre a hatalomkoncentráció lenne a jellemző. Ez a parlamentáris rendszerben sem lehet megengedett, de ezt itt nem a hatalmi ágak szigorú elválasztása, hanem érdekes módon pont a kormány parlamenti felelőssége akadályozza meg. A parlamenti felelősség egyrészt – az előbbiek szerint – a kormánynak (a törvényhozó korlátozására is irányuló) hatalomkoncentrációs törekvéseivel szemben nyújt biztosítékot. Hagyományosan épp arra hivatott, hogy meggátolja a hatalomnak a végrehajtó hatalomnál való koncentrálódását, emiatt vált (a parlamenti bizalommal együtt) a parlamentáris berendezkedés központi, kulcsfontosságú elemévé. Másrészt a felelősség, bár alapvetően a törvényhozóval való együttműködésre kényszeríti a végrehajtó hatalmat, s a parlament akaratahoz való igazodásra kötelezi a kormányt, kizárja egyúttal azt (is), hogy a parlamentnél koncentrálódjon a hatalom. A felelősségnek csak úgy van ugyanis értelme, ha a felelős független az őt kontrolláló hatalomtól, s van önálló szervként saját döntési kompetenciája (amelynek gyakorlásáért felelősséget visel). Már Scheuner rámutatott éppen ezért arra, hogy felelősség csak a saját hatáskörben, önálló mérlegeléssel hozott saját döntéshez kapcsolódhat.<sup>10</sup> A felelősséghez Turpin szintén elengedhetetlennek tartja, hogy a felelősöknek legyen saját döntési kompetenciájuk, máskülönben a felelősségük emblematikussá válna, nem lenne több egy alkotmányba foglalt mítoszról.<sup>11</sup> Nyilván a parlamenttel szemben felelős kormány sem áll parlamenti irányítás alatt, nem is a parlament szerve, intézkedéseire nem kell folyamatosan előzetes parlamenti (törvényhozói) felhatalmazást beszereznie. A kormány felelőssége nem azért van tehát, hogy (törvénybe foglalt) parlamenti utasítások mérlegelés nélküli, gépies végrehajtásáért kelljen felelősséget viselnie. A kormány felelősségével járó parlamenti kontroll sem tekinthető a vég-

rehajtó hatalom képvisleti irányítására vonatkozó jogosítványoknak. Ilyen értelemben a parlamenti felelősségen nyugvó hatalommegosztás helyett leginkább csak a felelősséget mellőző hatalom-összefonódás funkcionálna, ahol nyilvánvalóan alkalmazhatatlan (és szükségtelen is lenne) a parlamenti bizalomtól függő felelősség intézménye, valamint megkérdőjelezhető lenne a kormány felelősségével párosuló parlamenti kontroll létjogosultsága is. De nemcsak a parlamenti kontroll, illetve a parlamenti bizalomtól függő felelősség válna fölöslegessé, korlátozni (valójában kiüresíteni) kellene ezzel egyúttal a kormány kompetenciáját is, ráterhelve mindent a parlamentre.<sup>12</sup> Pedig a kormány funkciója épp a stratégiai, gyors és hatékony döntéshozatal, kompetenciáját (és felelősségét) már csak ezért sem szabad, lehetetlenség is a parlamenti döntések (törvények) szolgáló végrehajtására redukálni.<sup>13</sup> A felelősség alapján gyakorolt parlamenti kontroll révén a képviselőt továbbá kizárólag ellenőrzi, illetve felelősségre vonja a kormányt, kormányozni viszont nem kormányozhat (nem tud kormányozni) a kormány helyett, nem hozhat helyette döntéseket (törvényekkel), mintegy szakadatlanul irányítása alatt tartva a kormány működését. Ilyen megvilágításban szemlélve magyar parlament (döntési) jogosítványait, nemhiába kifogásolja Szentpéteri, hogy „félreértése a parlamentarizmusnak”, ha a parlament csinál mindent, mely mint „kommunista hagyomány” az egykamarás országgyűlés „legfőbb államhatalmi szervként” való felfogásából maradt vissza, s így semmiképpen sem illeszkedik a hatalommegosztás rendszerébe.<sup>14</sup>

### A felelősség érvényesítésének főbb eszközei

A parlamentáris rendszert, mint láttuk, a felelős kormányzás és a parlamenti kontroll szoros kapcsolata jellemzi, egyik sem működik a másik nélkül. A parlamentek számtalan módon, különféle eljárások útján, illetve eszközök alkalmazásával szerezhetnek érvényt a miniszteri felelősségnek. Ezeket az eljárásokat legtöbbször azon az alapon szokták egymástól megkülönböztetni, hogy kiválthatják-e (szankcióként) a kormány, illetve tagjai megbízatásának megszüntetését, vagy pedig erre közvetlenül nem irányulnak: a parlamenti kontroll eszközei, amelyek adott esetben szintén lehetőséget adhatnak a kormánytagokkal szemben hátrányos, de eltávo-

<sup>7</sup>MONTESQUIEU, *De l'Esprit des Lois*, livre XI, chapitre IV.

<sup>8</sup>STERNBERGER, Dolf: *Gewaltenteilung und parlamentarische Regierung in der Bundesrepublik Deutschland*. In: Kluxen, Kurt (szerk.): *Parlamentarismus*. Köln-Berlin, Kiepenheuer&Witsch, 1967. 331. o.

<sup>9</sup>SÉGUR, Philippe: *La responsabilité politique*. Paris, 1998. 14. o.; SÉGUR, Philippe: *Gouvernants: quelle responsabilité?* Paris, 2000. 251. o.

<sup>10</sup>SCHNEUR, Ulrich: *Verantwortung und Kontrolle in der demokratischen Verfassungsordnung*. In: Joseph Listl – Wolfgang Rübner (szerk.): *Staatstheorie und Staatsrecht*. Gesammelte Schriften. Berlin, Duncker & Humblot, 1978. 305. o.

<sup>11</sup>TURPIN, Colin: *Ministerial Responsibility*. In: Jeffrey Jowell – Dawn Oliver (szerk.): *The Changing Constitution*. 3<sup>rd</sup> ed., Oxford, 1994. 111. o.

<sup>12</sup>Németországban alkotmánybírói jogértelmezés is született arról, hogy a kormány kompetenciája az önálló és felelős kormányzati tevékenység. BVerfGE 9, 268 (281)

<sup>13</sup>VON BEYME, Klaus: *Die parlamentarische Demokratie: Entstehung und Funktionsweise 1789-1999*. Opladen-Wiesbaden, Westdeutscher Verlag, 1999. 46. o.

<sup>14</sup>SZENTPÉTERI, I. lj., 36. o.

lításukhoz képest mégis enyhébb jogkövetkezmények megállapítására.<sup>15</sup> Vitathatatlanul nagy az utóbbiak, a parlamenti kontroll-eszközök jelentősége, mi több, a miniszteri felelősség érvényesítésében még akár az előbbieknél jóval nagyobb is lehet a tényleges gyakorlati szerepük.<sup>16</sup> Az alábbiakban most mégis azokra, a parlamentáris rendszer lényegi sajátosságaként értékelhető eljárásokra<sup>17</sup> kívánunk alapvetően fókuszálni, amelyek a kormány (tagok) hatalomból való parlamenti eltávolítását (mint legsúlyosabb szankció alkalmazását) teszik lehetővé.

Mielőtt erre rátérnénk, megemlíjtük, hogy a kormány parlamenti ellenőrzésére, felelősségre vonására, illetve szankcionálására szolgáló parlamenti eszközöket közismerten az ellenzéki és a kormányoldali képviselők egyaránt igénybe vehetik (természetesen a vonatkozó eljárási szabályok szerint). Jogilag nincs tehát különbség a parlamenti képviselők között, számukra a miniszteri felelősség érvényesítésére szolgáló parlamenti eszközök egyformán rendelkezésre állnak. Tényleges alkalmazásuk rendszerint már viszont parlamenti (képviseleői) politikai mérlegelés tárgya, a felelősség alapját, mércéjét meghatározó tételes szabályok ugyanis általában nem léteznek [és még ha létez(né)nek is, akkor sem lennének politikai befolyástól mentesen alkalmazhatók parlamenti (szavazás) útján].<sup>18</sup> Nem azt állítjuk ezzel, hogy a parlamenti felelősség érvényesítésére szolgáló eszközök alkalmazásának ne lennének korlátai, illetve alkalmazásukat ne kellene feltételekhez kötni. Nyilván biztosítani kell egyfelől (pont a parlamentáris kormányformának megfelelően a parlamenti kormány létrehozása érdekében<sup>19</sup>), hogy a parlament lehetőleg akadálytalanul érvényesíthesse a kormány felelősségét, bizalma megszűnése esetén a parlament a lehető legkönnyebben leválthassa a kormányt. Másfelől ugyanakkor éppenséggel ki kell zárni, hogy a parlament túl könnyen felelősségre vonhassa a kormányt (könnyedén megvonja a bizalmát a kormánytól), mert ez gyakori kormányválsághoz, interregnumhoz vezetne. [Ez jellemzően az államfő parlament-felosztási jogával, illetve nem mellékesen szigorú formai feltételekkel (pl.: a felelősségre vonás megindítására irányuló parlamenti küszöb megállapításával, a döntés minősített többséghez kötésével, stb.) akadályozható meg.]

## A FELELŐSSÉG ÉRVÉNYESÍTÉSE

### A BIZALOM MEGVONÁSÁVAL

A parlamentáris rendszer lényegi sajátossága az a speciális intézményesített eljárás, amely feljogosítja a parlamentet arra, hogy megvonja bizalmát a kormánytól, illetve annak egyes tagjaitól, s ilyen módon eltávolítsa őket a hatalomból.<sup>20</sup> Valójában végső biztosítékot kínálva a parlamentnek arra az esetre, hogy ha kell, érvényt tudjon szerezni a kormány, illetve a kormánytagok parlamenti felelősségének.

A parlament az egész kormányt, illetve ha van ilyen jogositványa, akkor individuálisan akár az egyes minisztereket külön-külön is felelősségre vonhatja, bizalmát megvonhatja, s így egyenként is megbuktathatja őket (lásd például: az osztrák alkotmányt, illetve egyes német tartományi alkotmányokat, stb.). Ilyen módon az individuális felelősség érvényesítésére, a tényleges felelős vagy felelősök kiszűrésére nyilván lehetősége. A felelősségre vonás módja látható módon az érvényesített felelősség formájára (kollektív, individuális) is következtetni enged, de nem mindig, hiszen például a kollektív felelősségre vonás egyéni felelősség (pl.: a kormányfő felelőssége) érvényesítésére is szolgálhat, illetve ennek fordítottja szintén igaz lehet. A képviselők tehát nem feltétlenül (lesznek) képesek hangsúlyos(abb)an érvényt szerezni az individuális miniszteri felelősségnek, legalábbis csak azért biztosan nem, mert a kollektív felelősségre vonás módja mellett a felelősségre vonás individuális formái (*impeachment*, bizalom individuális megvonásának lehetősége, stb.) is rendelkezésre állnak. Ráadásul úgy, hogy a kollektív felelősségre vonási formát egyébként is eleve vonzóbbá teszi, hogy alkalmazásához a képviselőknek nem kell a konkrét döntést meghozó, azt támogató kormánytagokat személy szerint beazonosítaniuk. [Az individuális felelősségre vonási módszereknél viszont a képviselőknek kell(ene) kideríteniük, hogy pontosan ki, azaz mely kormánytag(ok) áll(nak) egy-egy sérelmezett döntés mögött, ami ezt a fajta parlamenti felelősségre vonást nyilván megnehezíti (és már emiatt sem feltétlenül erősebb biztosítéka a miniszterek egyéni felelősségének).] A fentiekén túlmenően az individuális felelősségre vonási forma kapcsán nem szabad megfeledkeznünk még arról sem, hogy intézményesítése milyenveszélyeket rejt magában. Lehetővé tenné (különösen kormánykoalíció esetén) a többséget alkotó parlamenti erők (egy része) számára, hogy az ellenzékkel együttműködve kigolyózzák a koalíciós

<sup>15</sup> Lényeges, hogy a parlament a kormány, illetve a kormánytagok felelősségének érvényesítésekor legsúlyosabb jogkövetkezményként eleve csak a miniszteri megbízatást érintő szankciót alkalmazhat (szabadság megvonásával járó büntetést például egyáltalán nem szabhat ki a kormány tagjaival szemben).

<sup>16</sup> Szókták is (helyesen) nyomatékosítani, hogy a kormány felelősségének érvényesülése szempontjából nem a kormány megbuktatásával járó felelősségre vonások, illetve a kormányválságok száma a mérvadó. Lásd: BEAUD, Olivier: *La responsabilité politique face à la concurrence d'autres formes de responsabilité des gouvernants*. RDP 2000. 18. o.

<sup>17</sup> Lásd: 2. lj.

<sup>18</sup> A kormány parlamenti felelősségre vonása kapcsán éppen ezért aligha lehetne jogvita tárgyává tenni azt, hogy milyen okból kerítették rá sort (viszont a felelősségre vonás módja, illetve az alkalmazott szankció szükség esetén már akár jogvita tárgyát képezhetné).

<sup>19</sup> De nem a kormány parlamenti választása érdekében; lásd ezzel kapcsolatban Szentpéteri, 1. lj., 36. o.

<sup>20</sup> Lásd: 2. lj.

minisztert, és ilyen módon gyakori kormányválságot idéznek elő. Ezáltal kormánytagok közti politikai szolidaritás kialakulását, s kollektív felelősségük érvényesülését korlátozná (ellehetetlenítve a kormány, mint testület működését), nem utolsó sorban negatívan befolyásolná a kormány-stabilitást.

A parlamenti bizalom kollektív megvonásának lehetősége révén a parlament a kormány egyes tagjait külön-külön nem, hanem csak együttesen a kormány egészét menesztheti. Parlamenti bázisának lemorzsolódásával az egész kormányt leválthatja egy újonnan kialakuló parlamenti többség, s (részben vagy egészben) újat hozhat létre helyette. Nincs persze semmi garancia arra, hogy – különösen több (kis) pártból álló parlamentben – a kormánybuktató erők képesek is lesznek majd új kormányt alakítani, kiváltképpen olyan kormányt, amely mögött stabil parlamenti többség alakul ki úgy, hogy huzamosabb időn keresztül élvezheti a parlament bizalmát. Elegendő példát szolgáltatnak erre a weimari köztársaság, illetve a negyedik francia köztársaság gyakori kormányválságai, amelyek hátterében éppen az állt, hogy a parlament könnyen megbuktathatta a regnáló kormányt. Erre a problémára nyújthat megoldást a bizalom kollektív megvonásának konstruktivitása, ami megnehezíti a parlamenti többség számára a kormány leváltását (több-kevesebb biztosítékát képezve így a stabil kormányzásnak).

A konstruktív bizalmatlansági indítványintézménye német találmányként 1949-től a szövetségi alaptörvény része. A német alaptörvény 67. cikke a hivatalban lévő kormányfővel (közvetve kormányával) szembeni bizalmatlanság kifejezését az új kormányfő személyéről tartott parlamenti szavazástól teszi függővé. Összekapcsolják tehát a hivatalban lévő kormányfő (és kormánya) leváltását, valamint az új kormányfőről tartott bizalmi szavazást. Így a hivatalban lévő kormány a megbuktatására aktuálisan többséggé szerveződő erőkkel szemben is demokratikus és legitim (kisebbségi) kormányként maradhat fenn egészen a parlamenti többség által támogatott új kormány létrehozásáig. A konstruktív bizalmatlansági szavazás intézménye ilyen módon képes korlátozni, hogy a kormányellenes erők a parlamenti többséggel már nem rendelkező kormányt megbuktassák, s a kormányválság előidézésével esetleg magát a parlamentáris demokráciát is veszélybe sodorják. Ezért a konstruktív bizalmatlansági szavazás intézménye elvileg nem csupán a kormány stabilitását, hanem a parlamenti demokrácia védelmét is szolgálja.

A konstruktív bizalmatlansági indítvány intézménye 1990-től része a magyar alkotmányos rendszernek is.<sup>21</sup> A parlament

csak a kormányfővel szemben nyújthat be konstruktív bizalmatlansági indítványt. Nem rendelkezik tehát más olyan eszközzel, amelynek révén saját indítványra szavazást kezdeményezhetne a bizalom megvonásáról, és saját iniciatíva alapján meneszthetné a miniszterelnököt, illetve a kormányt (vagy valamely tagját). A formálisan csak a miniszterelnökkel szemben benyújtható konstruktív bizalmatlansági indítvány joghatásában ugyanakkor az egész kormánnyal, vagyis annak minden tagjával szemben benyújtott bizalmatlansági indítványnak minősül. Pont emiatt alkalmas arra, hogy a parlament egyetlen eszközeként mégis elégséges legyen a kormány, illetve minden tagja parlamenti felelősségének érvényesítésére. A konstruktív bizalmatlansági indítvány joghatásának az egész kormányra való kiterjesztése miatt mellőzhető így az individuálisan, az egyes miniszterekkel szemben előterjeszhető bizalmatlansági indítvány.

A konstruktív bizalmatlansági indítvány német mintára nálunk is két egymással összekapcsolódó indítványt rejt magában. Egyrészt tartalmazza a kormányfő leváltására irányuló, vagyis a tulajdonképpeni bizalmatlansági indítványt. Ezt a bizalmatlansági indítványt formálisan csak a kormányfővel szemben lehet előterjeszteni (az egész kormánnyal, mint kollégiummal, vagy egyenként az egyes miniszterekkel szemben nem lehet bizalmatlansági indítványt benyújtani). Másrésztől javaslatot kell tenni a hivatalban lévő kormányfő utódjának a személyére is, s ennek megválasztását kell kezdeményezni. Kizárólag a két említett indítvány együttes előterjesztésével lehet konstruktív bizalmatlansági indítványt benyújtani. A parlament az indítványról, azaz az azt alkotó két indítványról egyszerre szavaz. A parlamenti képviselők tehát a hivatalban lévő miniszterelnökkel szemben benyújtott tulajdonképpeni bizalmatlansági indítványról, valamint a kormányfő utódjáról egy szavazás keretében határoznak. Ilyenformán a parlamenti képviselők a konstruktív bizalmatlansági indítványról tartott szavazáson két, egymástól elválaszthatatlan döntést hoznak. A parlament csak akkor vonhatja meg a bizalmat a hivatalban lévő kormányfőtől, illetve rajta keresztül az egész kormánytól, ha ezzel egyidejűleg az új miniszterelnöknek javasolt személyt megválasztja.<sup>22</sup> A német megoldáshoz hasonlóan, egy árukapcsolással akadályozható meg tehát a hivatalban lévő kormány leváltása, ha a parlament többsége az új kormányfő megválasztásához, valamint az új kormány stabil működéséhez szükséges többségi támogatást nem tudná biztosítani.

Amint látható, a konstruktív bizalmatlansági indítvány intézménye a kormány leváltását nehezíti meg. A miniszter-

<sup>21</sup> A Magyar Köztársaság Alkotmányának módosításáról szóló 1990. évi XL. törvény 30. § (1) bekezdése alapján 1990. június 25-ével került bevezetésre.

<sup>22</sup> A német Alaptörvény szerint az új kormányfőt nem a parlament választja, hanem a parlament javaslatára az államfő nevezi ki. Ehhez képest nálunk a konstruktív bizalmatlansági indítványról történő szavazással együtt a parlament meg is választja az új kormányfőt (az államfő a miniszterelnök kinevezésére nem, csak a miniszterek kinevezésére jogosult).



elnök (kormány) ugyanis *ad absurdum* még az összes képviselő együttes kívánságára sem váltható le mindaddig, amíg a kormányfő utódjának személyéről nem tudnak a parlamentben (többségi) egyezséget kötni: előnyben részesítve ezáltal a kormánystabilitását (a többségi akarat érvényesülését biztosítani hivatott parlamentáris demokráciával szemben). A parlamentáris demokrácia lényegi sajátosságát jelentő többségi akaratot (támogatást, pontosabban annak hiányát illetően) mindazonáltal a konstruktív bizalmatlansági indítvány intézménye, mint a kormány stabilitását védeni hivatott jogi eszköz sem lesz képes sokáig feltartóztatni. A parlamenti bázisát vesztett kormányt a parlamentáris rendszerben ugyanis nem nehéz ellehetetleníteni, s ilyen módon önkéntes távozásra kényszeríteni [még ha maga a parlament (a többség) jogilag korlátozott is a kormány menesztésében]. A konstruktív bizalmatlansági indítvány ezért jogi eszközként inkább csak arra nyújt biztosítékot, hogy ideig-óráig elfedhető legyen a kormányt támogató parlamenti többség megszűnése. A kormánystabilitás formális jogi biztosítékaként, illetve a parlamentáris demokrácia formális jogi korlátjaként azonban aligha tulajdoníthatunk neki nagy gyakorlati jelentőséget.

Továbbmenve, a kormánytagok (kollektív) felelősségre vonásának esélyét (s ezáltal a kollektív felelősségre vonási forma gyakorlati jelentőségét) a parlamenti pártokon belül uralkodó erős pártfegyelem manapság már egyébként is drasztikusan lecsökkenti. Ilyen körülmények között parlamenti bizalomvesztésre, a kormány megbuktatására szinte kizárt, hogy sor kerüljön; a kormánynak nem kell már tartania attól, hogy a parlamenti ciklus közben távozásra kényszerül. A parlamenti többség jóval inkább a kormánytámogatását véli az elsődleges feladatának: ha ugyanis a kormánypárti képviselők (vagy egy részük) megvonnák bizalmukat a kormánytól, akkor ezzel saját politikai jövőjüket is veszélyeztetnék. [Mindennek ellenére a kormánytagok (kollektív) felelőssége nem illant el, érvényesül, mi több még talán erősebben is a parlament (a parlamenti többség) irányába, csak már alapvetően nem a (kollektív) felelősségre vonás intézménye számít ténylegesen a legfőbb biztosítékának.]

Funkciójában alapvetően különbözik a fentiekben tárgyalt parlamenti bizalmatlansági indítványtól a bizalmi szavazás

intézménye, hiszen ezáltal a miniszterelnök kezdeményezhet szavazást a parlamenti támogatásáról.<sup>23</sup> E javaslat tárgya nem más, mint az, hogy a parlament nyilvánítson bizalmat a miniszterelnöknek (s rajta keresztül kormányának; a miniszterelnök bizalmatlanság kifejezésére irányuló javaslatot tehát nem tehet). A bizalmi szavazás kezdeményezésének a joga így valójában nem a miniszterelnök (kormány) felelősségének érvényesítésére szolgáló parlamenti jogosítvány (még ha – bizalmatlanság kifejezése esetén – akár erre is szolgálhat), hanem a miniszterelnök eszköze az ingadozó többség megfegyverzésére.<sup>24</sup> A bizalmi szavazás kezdeményezésével ugyanis a parlamentet (a parlamenti többséget) „kényszeríti” arra, hogy nyíltan kiálljon támogatása mellett.

#### ALKOTMÁNYJOGI REMINISZCENCIA: A MINISZTEREK PARLAMENTI VÁDEMELÉS ALAPJÁN TÖRTÉNŐ BÜNTETŐJOGI JELLEGŰ FELELŐSSÉGRE VONÁSA

A konstitucionális monarchiák regnálása idején (a parlamenti rendszer kialakulása előtt) a parlament (még) nem számította szuverén nép képviselőének, és az általa kezdeményezett elszámoltatás sem minősült (még) az államvezetés személyi rekrutációját jelentő politikai eljárásnak. Parlamenti felelősség (és közvetlen parlamenti felelősségre vonás) még nem lévén, alapvetően a bírói úton érvényesíthető miniszteri felelősségi forma volt a meghatározó. [A felelősségre vonásnak ez a módja jellemzi általában a vegyes, a parlamenti és az elnöki rendszer között átmenetet képező ún. félelnöki rendszereket (pl. Franciaország, Lengyelország) is, ahol a parlamentet és az elnököt is a nép választja, jellegében és súlyában hasonló legitimációt biztosítva nekik, s emiatt a parlamenti felelősség, a parlamenti rendszer meghatározó eleme gyakran elhalványul.]

A XVIII. század végén, illetve a XIX. század elején megjelenő alkotmányos monarchiákban a miniszterek felelőssége általában büntetőjogi jellegű felelősségre vonás útján érvényesíthető felelősségi alakzatban jött létre.<sup>25</sup> A korabeli alkotmányos charták a miniszteri felelősség deklarálása kapcsán – általános jelenségként – *impeachment*-szerű eljárásban,

<sup>23</sup> Bizalmi szavazást az Alaptörvény 21. cikk (3)-(4) bekezdése szerint a miniszterelnök kezdeményezhet. A bizalmi szavazás Ádám szerint „megmérettetési lehetőség”. Lásd ÁDÁM Antal: *A kormányzati szervek alkotmányi szabályozásáról*. Magyar Jog, 1995. 133. o. Hasonló állásponton: PETRÉTEI József: *Magyar alkotmányjog II. Államszervezet*. Budapest, Pécs: Dialóg Campus, 2005. 124. o.; VINCZE Attila: „Kabinet-kérdés.” *A Kormány lemondási kötelezettsége a bizalom megvonása esetén*. Magyar Jog, 2004. 341. o.; KÜPPER, Herbert: *Das parlamentarische Misstrauen gegenüber der Regierung — die deutsche Verfassungspraxis und § 39/A ungarischer Verfassung*. Jura, 2006/1. 65. o.

<sup>24</sup> KÜPPER, 23. l.j., 67. o.; SÁRI János: *A Kormány*. in: KUKORELLI István (szerk.): *Alkotmánytan I.* Budapest, Osiris, 2007. 429. o.; „*Measuring the parliamentary support through votes of confidence has developed with a different aim and form from the motions of censure in parliamentary law, so that in practice, it mainly does not function as the enforcement of political responsibility but as 'governance-technical'*” ZS. VARGA, András — PATYI, András — SCHANDA, Balázs (szerk.): *The Basic (Fundamental) Law of Hungary. A Commentary of the New Hungarian Constitution*. Dublin, Clarus Press. 2015.

<sup>25</sup> A magyar szakirodalomban a miniszterek büntetőjogi úton érvényesíthető felelőssége többféle néven szerepel. Concha Győző „alkotmányos jogi felelősség”-nek nevezte el. Lásd: CONCHA Győző: *Az állami főszervek viszonya egymáshoz*. In: *Politika I. Alkotmánytan*. 2. kiadás. Budapest, 1907. Ezt az elnevezést használja Cserny is. Lásd: CSERNY Ákos: *A miniszteri felelősség*. Complex, Budapest, 2011. 43. o.

(büntető)jogi keretek között biztosították a felelősség érvényesítését: a parlament – az alkotmányban, illetve törvényben rögzített – jogsértések elkövetésére hivatkozással vádat emelhetett a miniszterekkel szemben, s a vád alapján bíróság, rendszerint a kifejezetten erre a célra létrehozott bírói testület ítélkezett a (büntető)jogi felelősségük felett. A bíróság az elmarasztaló ítéletben a miniszter – rendszerint előre rögzített büntetési keretek között történő – megbüntetéséről és hatalomból való eltávolításáról rendelkezhetett.

A parlament a minisztereket az alkotmányos monarchiák kezdeti időszakában tehát még alapvetően csak közvetve, jogsértés miatt tudta (bírói eljárás keretében, gyakorlatilag büntetőjogi úton) felelősségre vonni. A parlamenti vádemelés nyomán eljáró bíróság – természeténél fogva – nem volt felhatalmazva arra, hogy a miniszteri aktus jogszerűségén túlmenően annak célszerűségéről is ítélkezzen. A vádemelés és a jogi úton történő elmarasztalás lehetősége így jóformán csak a végrehajtó hatalom törvénysértő intézkedéseinek viszszaeszköztételét volt hivatott szolgálni: a (büntető)jogi úton történő felelősségre vonás, illetve szankcionálás lehetőségének kilátásba helyezése ugyanis nyilván arra ösztönöz(het)te a minisztereket, hogy tartózkodjanak az olyan (törvénysértő) aktusok kibocsátásától, amelyek miatt a parlament vádat emelhetett velük szemben, illetve amelyek alapján felelősségre lehetett vonni és meg lehetett büntetni őket. A miniszterek felelőssége – a felelősségre vonás e korlátozott módja mellett – gyakorlatilag szinte csak a miniszteri tevékenység egy szűk aspektusára, mégpedig annak jogszerűségére szorítkozhatott, vagyis lényegében korlátozott, pusztán (büntető)jogi felelősségként funkcionálhatott, még akkor is, ha a korabeli alkotmányos karták rendszerint önmagában a miniszterek felelősségét ugyanúgy nem határolták le, mint ahogy ezt a tételes jogban manapság sem teszik.

E felelősségre vonási eljárás prototípusát voltaképpen az angol *impeachment* intézménye képezte. A vádemelés útján történő felelősségre vonás e formája valamikor a XIV. századi Angliában alakult ki, alkalmazása mégis leginkább csak a *Tudor*, illetve a *Stuart* uralkodók alatt vált gyakorlattá. Utoljára 1806-ban emeltek vádat ilyen módon a szigetországbán (*Henry Dundas, 1st Viscount Melville*). Alkalmazását ezután már lé-

nyegében mellőzték. Az *impeachment* intézménye azonban mégsem tűnt el örökre a történelem süllyesztőjében, formális eltörlésére soha nem került sor (vádemelésekkel még a XX. századi Angliában is kísérleteztek<sup>26</sup>).

A szigetország középkori eredetű intézménye – *Benjamin Constant* hathatós munkája révén – a korabeli alkotmányos karták fontos elemeként az európai kontinensen is megjelent, annak ellenére, hogy őshazájában ezalatt már jóformán divatjamúlttá vált. A szigetországtól eltérően az európai kontinensen tehát nem a joggyakorlat hozta létre, hanem a XVIII. század végi, valamint a XIX. század eleji alkotmányos charták teremtették meg a miniszterek vád alá helyezés útján történő (közvetett parlamenti) felelősségre vonásának lehetőségét, központi szerepet szánva neki a konstitucionális állam működésében. E felelősségre vonási alakzat aztán annyira erős gyökert vert, hogy egy évszázad múltán *Kelsen* például még mindig nélkülözhetetlennek vélte (a jogállam működése szempontjából). Pedig a parlamentarizmus térhódítását követően a miniszterekkel szembeni vádemelés intézménye már inkább csak arra volt jó, mint hogy támaszt nyújtson a közvetlen parlamenti-politikai felelősségre vonás lehetőségének megteremtése, illetve megszilárdítása felé történő elmozduláshoz. *Jellinek* ezt a XIX. század végén már felismerte: kimondta, hogy a miniszterek felelősségét nem a miniszterek elleni vádemelés intézményével, hanem a parlamenti kritika, a parlamenti vita segítségével lehet igazán érvényre juttatni.<sup>27</sup> Az 1920-as években *Carl Schmitt* világított rá aztán arra, hogy a miniszterek feltétlen parlamenti függősége jelentéktelenné tette a parlamenti vádemelés intézményét; jóformán nem több, mint csupán anakronisztikus maradvány a parlamentáris rendszerben.<sup>28</sup> *Beyme* szerint a parlamenti-politikai felelősségre vonási forma mellett fölöslegessé vált a miniszterek büntetőjogi formában történő felelősségre vonása.<sup>29</sup> *Lorenz von Stein* 1869-ben megjelent művére<sup>30</sup> hivatkozva *Grawert* azt állítja, hogy már addigra is rég elavultnak számított az a magyarázat, miszerint az uralkodó szabadulni akar az alkotmányos kööttségeitől, s ezt megakadályozandó lenne szükség a miniszteri felelősségre, illetve az alkotmánysértésért parlamenti vádemelés útján megindított eljárásban kiszabható büntetés alkalmazására. *Grawert* e felelősségi (pontosabban felelősségre

<sup>26</sup>1977 áprilisában például a *Young Liberals* gyűlésén egyhangúlag megszavazták, hogy a liberálisok vezetője (*David Steel*) kezdeményezzen *impeachment*-eljárást *Ronald King Murray QC Lord Advocate* ellen. Jóllehet az eljárás megindítására végül mégsem került sor, érdekes az eset, mert annak kapcsán *Murray* (*College of Justice of Scotland* szenátoraként) elismerte, hogy a parlamentnek (még a XX. században is) joga lett volna e felelősségre vonási formát alkalmazni. Évtizedekkel később, a 2003-as iraki katonai invázióban való brit részvétel miatt 2004. augusztus 25-én *Tony Blair* ellen léptek fel (*Plaid Cymru MP Adam Price*) vádemelési szándékkal. *Peter Hain* alsóházi elnök (*Commons Leader*) a vádemelés ötletével szemben érvet, szerinte a kormány parlamenti felelősségéhez képest az *impeachment*-már egy idejétmúlt intézmény. (Az eset pikantériája, hogy 1977-ben, vagyis amikor *Murray* ellen követelték az *impeachment*-megindítását, *Peter Hain* volt a *Young Liberals* elnöke. 2004-re tehát márláthatóan maga is revideálta e jogintézmény alkalmazhatóságáról vallott korábbi nézeteit.)

<sup>27</sup>JELLINEK, Georg: *Entwicklung des Ministeriums in der konstitutionellen Monarchie*. In: *Ausgewählte Schriften und Reden*. Aalen, Scientia Verlag, 1970. (Neudruck der Ausgabe Berlin 1911.) 2. kötet. 130. o.

<sup>28</sup>SCHMITT, Carl: *Verfassungslehre*. München und Leipzig, Verlag von Duncker & Humblot, 1928. 135-136. o.

<sup>29</sup>VON BEYME, Klaus: *Die parlamentarische Demokratie: Entstehung und Funktionsweise 1789-1999*. Opladen-Wiesbaden, Westdeutscher Verlag, 1999. 67. o.

<sup>30</sup>VON STEIN, Lorenz: *Verwaltungslehre 1. Teil: Die vollziehende Gewalt — Die Regierung und das Verfassungsmäßige Regierungsrecht*. 2. Auflage, Stuttgart, 1869. 344. o.

vonási) formát anakronisztikusnak véli a demokratikus jogállami keretek között.<sup>31</sup>

A miniszterek parlamenti vádemelés útján történő felelősségre vonásának lehetősége a parlamentáris demokráciák némelyikében – a fentiekől függetlenül – még mindig fellelhető.<sup>32</sup> A parlamenti vádemelés intézményét azonban már többnyire alkalmatlannak tartják arra, hogy általa érvényt szerezzenek a kormánytagok felelősségének.<sup>33</sup> A miniszterek elleni parlamenti vádemelés intézményének a miniszteri felelősség érvényesítésére való alkalmatlanságát *Badura* a következőképpen magyarázza: miután a parlamentáris rendszer azt kívánja a minisztertől, hogy tevékenységét hozza összhangba a parlamenti többség akaratával, az utóbbi nem igazán mutatkozik hajlandónak arra, hogy saját miniszterét (törvénysértésért) bevádolja, főleg nem akkor, ha a miniszter a törvényeket éppen a parlament – törvények meghozatalában aktívan közreműködő – többsége érdekében sértette

meg.<sup>34</sup> Hozzáfűzhetjük továbbá ehhez még azt is, hogy a miniszterek parlamenti vád alá helyezésének intézménye nemcsak alkalmatlanná vált a miniszterek felelősségének érvényre juttatására, hanem komoly veszélyt is hordoz magában a parlamentáris demokrácia működésére. Nyilvánvaló ugyanis, hogy ha a kormányzat parlamenti többsége révén vád alá helyeztetheti és elítéltheti a (volt) minisztereket, akkor ilyen módon könnyen likvidálhatja az ellenzéket, s ellehetleníti egy alternatív kormányerő kialakulását, kizárva ezáltal a kormányváltás lehetőségét, mely így akár a demokrácia felszámolásához vezethetne. Érthető tehát, hogy a miniszterek parlamenti vádemelés útján történő (büntető) jogi felelősségét (felelősségre vonását) felváltotta a miniszteri felelősség tágabb értelmezése: a miniszterek már nem csak közvetve viselnek felelősséget a parlamenttel szemben, hanem immáron közvetlenül parlament előtt beszámolásra, helytállásra kötelesek.<sup>35</sup> ●

<sup>31</sup>GRAWERT, Rolf: *Zur Verantwortlichkeit von Regierungsmitgliedern*. Der Staat, 2007. 577. o.

<sup>32</sup>Pl.: több német tartományi alkotmány fenntartotta a miniszterek elleni vádemelés intézményét (Baden-Württemberg alkotmányának 57. cikke, Bajorország alkotmányának 59. és 61. cikke, Alsószászország alkotmányának 31. cikke, Észak-Rajna-Vesztfália alkotmányának 63. cikke, Rheinland-Pfalz alkotmányának 131. cikke).

<sup>33</sup>MEIER, A. Norbert: *Die Ministeranklage nach der nordrhein-westfälischen Landesverfassung*. Verwaltungsrundschau 1985. 377. o.; DAUSTER, Manfred: *Die Ministeranklage im deutschen Landesverfassungsrecht – Unpraktikabilität in der Durchführung und Unbestimmtheit im Tatbestand*. in: Wilfried FIEDLER-Georg RESS (szerk.): *Verfassungsrecht und Völkerrecht – Gedächtnisschrift für Wilhelm Karl Geck* (Köln-Berlin-Bonn-München: Carl Heymanns Verlag KG 1989) 140. o.; LÖWER, Wolfgang — TETTINGER, Peter J. (szerk.): *Kommentar zur Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen*. (Stuttgart-München-Hannover-Berlin-Weimar-Dresden: Richard Boorberg Verlag GmbH & Co 2002) 63. cikk 8. széljegyzet

<sup>34</sup>BADURA, Peter: *Die parlamentarische Verantwortlichkeit der Minister*. Zeitschrift für Parlamentsfragen, 1980. 575-576. o.

<sup>35</sup>KRÖGER, Klaus: *Die Ministerverantwortlichkeit in der Verfassungsordnung der Bundesrepublik Deutschland*. Frankfurt am Main, 1972. 17-26. o.

NÉMETHNÉ PÁL KATALIN

## Trendek és kockázatok

A konzervatív gondolkodású ember ismeri a múltat és hasznosítja annak tanulságait a jelenben, de ez nem jelenti azt, hogy ne nézne a jövőbe. Sőt, erősen érdekelt e jövőbenezésben, hiszen életét, sorsát csak úgy tudja kézben tartani, ha felkészül a kihívásokra, a változásokra, nem hagyja magát az események által sodortatni. A konzervatív jövőbelátás is igényli persze a fantáziát, de elsősorban szigorú módszertanon alapuló, sokoldalú megközelítés alapján készített prognózisokra támaszkodik – lehetőleg több ilyenre is –, és ezek ismeretében maga vonja le a maga számára releváns következtetéseket.

Ilyesfajta forrás lehet a Világ gazdasági Fórum davosi konferenciájára évenként elkészített Globális kockázatok jelentés (Global Risks Report) (a továbbiakban: Jelentés), amelyből a 2016 évi már a tizenegyedik a sorban.

A Jelentés üzleti vezetők, a kormányzati és a tudományos szféra, NGO-k (nem kormányzati szervezetek) és nemzetközi intézmények szakértőinek kérdőíves megkérdezésén alapszik. Az idén 933 megkérdezettből 742 küldött vissza értékelhető kérdőívet, 22%-uk Európából, 17% Észak-Amerikából, 12% Latin-Amerikából, 11% a kelet-ázsiai és csendes-óceáni térségből, a többiek a világ egyéb régiói (Közép- és Közép-Kelet, Kelet, Észak- és Szub-szaharai Afrika, valamint Dél-Ázsia) között oszlottak meg. A Jelentés készítői nagy hangsúlyt helyeztek arra, hogy az ifjúság hangja kellően erős legyen a megkérdezés során. Ezt el is érték, mert a válaszadók 26%-a 30 év alatti volt. A magasabb korosztályok rendre csökkenő arányban képviseltették magukat, a 60-69 év közöttiek a válaszadók 8, a 70 feletti 6%-át tették ki.

Elmondhatjuk tehát, hogy a Globális kockázatok jelentés meglehetősen sok oldalról érkezett információkon, véleményeken alapul. Annak, aki túl szeretne lépni a magyar politika és gazdaság belterjes vitáin, érdemes áttanulmányozni e jelentést, és ennek fényében újragondolni hazánk helyzetét és lehetőségeit. Ehhez kíván egy kis ízelőt adni ez az írás.

A Jelentés készítése során két időtávra kértek véleményt a várható veszélyekről a szerkesztők: globális kockázatnak azt a bizonytalan eseményt nevezték, ami – ha bekövetkezik – a következő tíz évben jelentős negatív hatást gyakorol az országok vagy gazdaságok számottevő csoportjára. Globális trendnek pedig azt a hosszú távú mintázatot tekintették, ami már felismerhető a folyamatokban, és később hozzájárul a globális kockázatok kifejlődéséhez, vagy megváltoztatja a köztük fennálló viszonyt. A globális kockázatokat is megkülönböztették aszerint, hogy rövid időn – 18 hónapon – belül okoznak-e

komoly gondot, vagy hosszabb távon, tíz éven belül. Az előbbiek nyilvánvalóan azok, amelyek már ma is az újságok címlapjain szerepelnek, mint például a kényszer-migráció, az államok közötti konfliktusok, vagy a kiber-támadások. Ezek már ma is erősen befolyásolják a gondolkodásunkat és az érintettek cselekvéseit is. A hosszabb távú kockázatok a mögöttük meghúzódó fizikai és társadalmi trendek következményei, mint például a klímaváltozás enyhítése, illetve a hozzá történő alkalmazkodás kudarca, a vízellátási és az élelmiszerválságok. A szélsőséges időjárási események, vagy a szociális bizonytalanság mind rövid, mind hosszú távú kockázatként megjelent, mivel a válaszadók feltételezték, hogy gyakoriságuk és intenzitásuk a jövőben nőni fog. Érdemes megfigyelni, hogyan változott a globális pénzügyi válság előtt, a helyreállítás után és azóta a legfontosabbnak tartott kockázatok megítélése.

*Az öt legvalószínűbbnek tartott kockázat sorrendje:*

### 2007

Kritikus informatikai infrastruktúra leállása  
Krónikus betegség a fejlett világban  
Olajár-sokk  
Kína kemény gazdasági földeterése  
A pénzügyi eszközök elértéktelenedése

### 2010

A pénzügyi eszközök elértéktelenedése  
6% alá lassuló kínai növekedés  
Krónikus betegség  
Költségvetési válságok  
Globális kormányzati rések

### 2013

Súlyos jövedelmi különbségek  
Tartós költségvetési egyensúlyhiányok  
Növekvő üvegház-gázkibocsátás  
Vízellátási válságok  
Rosszul kezelt előregedés

### 2016

Tömeges kényszer-migráció  
Szélsőséges időjárási események  
Sikertelen alkalmazkodás a klímaváltozáshoz  
Regionális kihatású államközi konfliktusok  
Nagyobb természeti katasztrófák

*Az öt leg súlyosabb következménnyel járóknak tartott kockázat sorrendje:*

### 2007

A pénzügyi eszközök elértéktelenedése  
A globalizáció visszaszorulása  
Államközi és polgárháborúk  
Járványok  
Olajár-sokk

### 2010

A pénzügyi eszközök elértéktelenedése  
A globalizáció visszaszorulása  
Olajár-csúcs  
Krónikus betegség  
Pénzügyi válságok

### 2013

A pénzügyi rendszer összeomlása  
Vízellátási válságok  
Tartós költségvetési egyensúlyhiányok  
A tömegpusztító fegyverek terjedése  
Sikertelen alkalmazkodás a klímaváltozáshoz

### 2016

Sikertelen alkalmazkodás a klímaváltozáshoz  
Tömegpusztító fegyverek  
Ivóvízhiány  
Tömeges kényszer-migráció  
Súlyos energiaár-sokk

2016 legvalószínűbb kockázata, a tömeges kényszer-migráció a korábbi években nem jelent meg a lista első öt helyén, ez tehát új fejlemény. A szélsőséges időjárási események és a klímaváltozás problémái azonban már évek óta a legvalószínűbb kockázatok között szerepelnek. A természet, mint kockázati tényező idén megjelenik az egyéb katasztrófák (földrengések, cunamik, vulkánkitörések, mágneses viharok) formájában is.

A kockázatok bekövetkezésének valószínűsége részben együtt mozog az általuk okozandó kár súlyosságának megítélésével, de vannak eltérések is. Sajnos, a megkérdezett szakértők nagy esélyt adnak annak, hogy az emberiség nem képes mérsékelni a klímaváltozás hatásait és nem is képes alkalmazkodni hozzá. Ez hatalmas pusztítást okozhat az emberi életben és életkörülményekben. Hasonlóra lehet számítani a tömegpusztító fegyverek bevetésekor, szerencsére ennek jóval kisebb esélyt adnak, még a nagyon is lehetségesnek tartott államközi konfliktusok bekövetkezése esetén is. Az ivóvízhiány részben a klímaváltozás következménye lehet, de a

vízminőség egyéb okból – szennyezés, fertőzés következtében – bekövetkező romlása szintén azt jelenti, hogy az adott vízkészlettől függő térség lakosai nehezen – vagy egyáltalán nem – jutnak tiszta vízhez.

A következő másfél év legnagyobb gondját a kényszer-migráció (52%<sup>2</sup>), az államok válsága, vagy összeomlása (28%), az államközi konfliktusok (26%), a munkanélküliség és alulfoglalkoztatás (26%), valamint a nemzeti kormányok bukása (25%) jelenti. A tízéves periódus főbb kockázata a vízellátási válságok (40%), a környezetváltozáshoz való alkalmazkodás, vagy a mérséklés kudarca (37%), a szélsőséges időjárási események (26%), az élelmiszerválságok (25%) és a mély szociális válságok (23%) lehetnek.

A toplistán túlnézve: összesen 29 kockázati tényezőt azonosítottak 2016-ban a Jelentés készítői. Ezek sokféle módon függenek össze egymással, fő jellemzőjük alapján öt csoportba rendezték őket.

#### *Gazdasági kockázatok:*

Pénzügyi esztrókbuborék nagy nemzetgazdaságban  
Defláció nagy nemzetgazdaságban  
Fontos pénzügyi intézmény, vagy mechanizmus kudarca  
Kritikus infrastruktúra kudarca, hiánya  
Költségvetési válság kulcs-országokban  
Magas strukturális munkanélküliség, illetve alulfoglalkoztatás  
Súlyos energiaár-sokk (emelkedés vagy esés)  
Kezelhetetlen infláció

#### *Környezeti kockázatok:*

Szélsőséges időjárási események  
A klímaváltozás mérséklésének elmulasztása, vagy az alkalmazkodás hiánya  
Nagyobb biodiverzitás veszteség, vagy ökoszisztémák összeomlása  
Jelentős természeti katasztrófák  
Ember okozta környezeti katasztrófák (pl. olajömlés, radioaktív szennyezés, stb.)

#### *Geopolitikai kockázatok:*

Nemzeti kormányzatok kudarca (pl. a törvény uralmának kudarca, korrupció, politikai patthelyzet, stb.)  
Regionális hatású államközi konfliktusok  
Nagyszabású terrortámadások Államok összeomlása, válsága (pl. polgári konfliktus, katonai puccs, államcsőd, stb.)  
Tömegpusztító fegyverek

#### *Társadalmi kockázatok:*

Várostervezési kudarcok  
Élelmiszerválságok  
Nagy-tömegű kényszer-migráció



Mély társadalmi bizonytalanság  
Fertőző betegségek gyors és tömeges terjedése  
Vízellátási válságok

*Technológiai kockázatok:*

A technikai haladás ellentmondásos következményei  
Kritikus informatikai infrastruktúra leállása  
Súlyos adatlopás, vagy csalás

A globális trendek nagyjából a fenti kockázatok hosszú távú következményeit foglalják össze. Ezek a következők:

- Előregedő népesség
- A nemzetek feletti szervezetek változása
- Klímaváltozás
- A természeti környezet romlása
- Növekvő középosztály a fejlődő gazdaságokban
- Erősödő nemzeti érzékenység
- A társadalmi polarizálódás erősödése
- Krónikus betegségek terjedése
- A kiber-függőség fokozódása
- Növekvő földrajzi mobilitás
- Erőközpontok eltolódása
- Városiasodás

A Jelentés az egymással sokféle módon összefüggő kockázatok által kirajzolt globális kockázati tájkép három csomópontját mutatja be: az állampolgárok szerepének változását, az élelmiszerbiztonságot és a globális betegségeket, járványokat. Az elsőt érdemes egy kissé részletesebben is megismerni, mivel itt jól látszik, hogy a különféle kockázatok hogyan hatnak egymásra.

A *fel(nem)jogosított állampolgár* ((dis)empowered citizen) a technológia fejlődése nyomán könnyebben jut információhoz, kommunikál és szervezkedik. Ugyanakkor az egyének, a civilszervezetek, társadalmi mozgalmak egyre inkább úgy látják, hogy kiszorulnak a hagyományos döntéshozatali folyamatokból és egyre kevésbé érzik képesnek magukat arra, hogy befolyásolják a hatalom intézményeit, vagy akár csak meghallgatásra találjanak náluk. Az emiatt kialakuló mély társadalmi instabilitás egyre nagyobb kockázatot jelent. Valójában a régi társadalmi berendezkedés megingása önmagában nem jelent gondot ott, ahol új, hatékonyabb társadalmi egyensúlyhoz vezet a politikai és szociális intézményrendszer átalakítása révén. Sok társadalom igyekszik a halmozódó feszültségeket megoldást kereső párbeszédbe csatornázni. Hagyományos formái ennek petíciók szervezése, aláírása, politikai csoportok támogatása pénzzel, aktivista tevékenységgel, részvétel a választási kampányban. De nem minden társadalom működtet konstruktív mechanizmusokat a változási igények

kezelésére. Van, ahol kétségbeesetten sietnek lezárni a vitákat, megfojtani a fennálló szerkezetet megkérdőjelező személyeket, csoportokat. Egyes államokban a békés tömegdemonstrációt is fenyegetésnek tartják. A társadalmi instabilitás tehát nem azért keletkezik, mert a polgárok változásokat akarnak, hanem azért, mert nem találnak békés utat ennek kifejezésére, elérésére, ezért jelent kockázatot. A társadalmi instabilitás magában foglalhatja a kormányzat legitimitációjának megrendülését, a szociális polarizáció erősödését, a reformok politikai ellehetetlenülését, esetleg az ország kormányzati rendjének felbomlását. Az üzleti szféra érdekei szilárd társadalmi és politikai környezetet igényelnek, hogy a tranzakciók tervezhetőek legyenek. A társadalmi nyugtalanság növeli a működés költségeit és befektetési kockázatot, a bürokratikus akadályokat és aláássa a helyi hálózatokat, tehát veszteséghez, a befektetett tőke erodálásához vezet.

A társadalmi struktúrák átalakulásának igényét többféle tényező okozhatja. A gazdasági tényezők közé tartozik a társadalmi egyenlőtlenség, a tartós munkanélküliség, a korrupció, a romló gazdasági környezet. Az arab tavasztól kezdve az európai megszorítás-ellenes mozgalmakig az emberek hangosan kifejezték, hogy elégük van a torz, nem befogadó politikai és gazdasági rendszerekből. A növekvő egyenlőtlenséget figyelmen kívül hagyó politikák kevésbé fenntartható gazdasági növekedésre, gyengülő társadalmi kohézióra és a demokratikus folyamatok miatt magukat megnyomorítottnak érző tömegek tiltakozására számíthatnak.

Társadalmi változások iránt igényekhez vezethetnek a környezeti folyamatok is. A „klíma-igazságot” követelő mozgalmak épp amiatt jöttek létre, mert sokaknak elégük lett a világ vezetőinek tehetetlenségéből, a hosszú és korlátozott eredményeket hozó tárgyalásokból, a klímaváltozás körüli érdekharcokból. A szélsőséges időjárási események nagy hatással vannak e mozgalmak támogatására.

Társadalmi változásokat generálnak a politika fordulatai is. Az utóbbi három évben több választási és kormányzati kudarcnak lehettünk tanúi a nagyobb piacgazdaságokban, mint a megelőző évtizedben. A politikusok szimpátia-indexei romlanak, a korábbi struktúrákba jól beágyazott pártok létszáma Európában hanyatlak és jól meg kell gondolniuk, milyen módon vesznek részt a választásokon. Nem állnak jobban a szakszervezetek sem. Bár Ázsiában és Dél-Amerikában erősödnek, Európában és Észak-Amerikában csökken a taglétszámuk. Az alternatív politikai pártok – közöttük sok szélsőséges, vagy nacionalista - burjánzása kihívás elé állítja a bejáratott kormányzati rendszereket. Az erősödő szeparatista mozgalmak is kevésbé stabil politikához vezetnek és rombolják a kormányzati struktúrák iránti bizalmat. A kormányok feltételezett válságképtelensége a globális kihívásokra – a klímaváltozástól az interneten át az élelmiszerbiztonságig – aláássa a hatóságokban

vetett bizalmat. Egyre kevesebben bíznak abban, hogy a kormányok képesek és képesek szabályok közé szorítani a nagy vállalatbirodalmak tevékenységét, például betömni az adórendszer lyukait. Sőt, mivel a kormányzati és az üzleti pozíciók betöltői forgóajtó szerűen cserélődnek, az üzleti és a politikai vezetés egyre inkább összemosódik. Az állampolgárok úgy érzik, az ő szavukat semmibe veszik, miközben a gazdagoknak közvetlen bejárásuk van a döntéshozókhoz.

A társadalmi változásokat a technológiai fejlődés is előmozdítja. Közismert, hogy az arab tavaszban milyen szerepe volt az interneten és a mobiltelefonon folytatott információcserének és szerveződésnek. A politizálás hagyományos formáitól elforduló fiatalok a digitális technikát egyre inkább felhasználják a mozgósításra és a létező politikai struktúrák kihívására. Online tiltakozások, sztrájkok, kiber akciók, online petíciók és bojkottok szerveződnek. Bár sokan lenézik a „klikktivitást”, mint pótcselekvést, az ilyen web-alapú szerveződések gyakran offline aktivizmussal egészülnek ki. Ahogy a világot egyre inkább összekapcsolják a kommunikációs hálózatok, a tiltakozások egyre gyorsabban lépik át a földrajzi határokat és egyre messzebbre terjednek.

Az új helyzet új válaszokat igényel. A kormányzatoknak kordában kell tartani például az állampolgárok jogait korlátozó, vagy őket más módon sértő civil mozgalmakat. Persze, széles skálája van annak, hogy adott társadalom és adott hatalom mit tart közjónak és milyen változtatási igényben látja annak veszélyeztetését. De a kormányzatnak mindenképp erőfeszítéseket kell tennie a közbizalom visszanyerésére. A szokásos módszerek viszont gyakran csak tovább rontják a helyzetet. A civil társadalom cselekvési terének szűkítése, a tiltakozók demonizálása, az aktivisták zaklatása ide vezet. A technológia nemcsak az állampolgárok, de a kormányok lehetőségeit is bővíti, eszközöket ad a kezébe saját polgárainak felügyeletére, sőt akár más államokéira is. Ahogy a tiltakozó civilek egymástól tanulják a taktikákat, úgy a tiltakozók elleni fellépés is sokszor más országokból veszi a példát. Ennek nyomán persze a civilek még inkább korlátozva, kiszorítva érzik magukat, az instabilitás tovább nő a társadalomban, de akár más országokkal is konfliktushoz vezethet. A kormányzat és az üzleti szektor között is nézeteltérés támadhat az elégedetlenség helyes kezeléséről. Kialakulhat a magát jogaitól megfosztottnak érző állampolgár és a társadalmi struktúrákat védő hatalom konfliktusának egyre mélyülő ördögi köre, amely a düh egyre durvább kitöréseivel és a hatalom egyre durvább válaszaival jár. Nyilvánvalóan új, innovatív megközelítésre és válaszokra van szükség.

A Jelentés három területen javasol változásokat:

- 1 A kormányzatoknak lehetőségük van az állampolgárokat újból felhatalmazni a közügyekben való részvételle: ki kell nyitni a párbeszéd és a részvétel nyilvános tereit, el kell fogadniuk az átláthatóságot és az elszámoltathatóságot és be kell vonniuk az állampolgárokat a közfeladatok ellátásába. A technológiai alapú innovációk lehetővé teszik a közfeladatok menedzselésének modernizálást, amire ma már számos példa található. A kockázatok kezelésére létrehozható az érintettek közössége.
- 2 Az üzleti szektor is tehet a bizalom visszaszerzéséért. Javítani kell a teljes ellátási lánc mentén az átláthatóságot, a felelősségvállalást, a rugalmasságot olyan kérdésekben, mint a dolgozói jogok és a környezeti fenntarthatóság. Ennek során új módokon kell együttműködni az állampolgárokkal és a fogyasztókkal. A proaktivitás és a hatékonyság jegyében túl kell lépni a sokszor joggal kritizált CSR (vállalati társadalmi felelősségvállalási) modelleken.
- 3 A civil társadalomnak megvan a lehetősége arra, hogy új utakat találjon a technológia nyújtotta lehetőségek megsokszorozására és új együttműködési modellekkel erősítse a társadalom szövetét. Javítani kell a szolgáltatások és a közös használatú terek minőségét, befogadóbb és összetartóbb társadalmi-gazdasági kereteket kell létrehozni. Jobb utakat kell találni az egyes ügyekben érintettek együttműködésére, eszmecseréjére és cselekvésére. A Jelentés több példát is hoz ilyen innovatív megoldásokra: konkrét társadalmi cél elérést szolgáló finanszírozási konstrukciót (SIB, social impact bonds), a polgári tudomány mozgalmat, ahol a digitális technológia felhasználásával a civilek is részt vesznek a kutatásban és az eredmények segítik őket a társadalmi kérdésekben való eredményesebb fellépésben, vagy a vállalatok vevőik jobb megismerését, fejlesztésekbe való bevonását célzó megoldásait.

A 11. Globális kockázatok jelentés legfontosabb megállapítása az, hogy a különféle kockázatok – a klímaváltozástól tömeges kényszer-migráción át a negyedik ipari forradalomig – mind olyanok, amelyek nem csupán egy társadalmi szereplőt érintenek. Hatásaik enyhítése, a hozzájuk való alkalmazkodás rugalmasságot követel, és csakis az érintettek együttműködése révén valósítható meg. A Jelentések évtizedes sorozata a közös érdekek felismerését, az érintettek csatasorba állítást szolgálja a különféle területek kulcskérdései mentén. Az idei anyag a közös cselekvés szükségességét, a nagyobb rugalmasságot és a változtatások iránti motivációt helyezi a középpontba mindannyiunk jobb jövője érdekében.

A jelentésben Magyarország neve csupán egyetlen, több országot tartalmazó grafikonon jelenik meg, illetve az Európa-hoz tartozó országok felsorolásában. A fenti problémák, kockázatok és veszélyek azonban minket is érintenek, legyen szó akár szélsőséges időjárási eseményekről, ember okozta katasztrófáról, deflációról, strukturális munkanélküliségről, alulfoglalkoztatásról, korrupció miatt bukácsoló nemzeti kormányzatról, migrációról, vagy kettészakadó társadalomról. A trendek sem kerülnek el bennünket, sem a klímaváltozás, sem a romló természeti környezet, sem az elöregedés, sem a jövedelmi egyenlőtlenségek fokozódó feszültsége, sem

a többi. Ahhoz, hogy megfelelő válaszokat tudjunk adni, érdemes tanulmányozni a Jelentést, és megfogadni javaslatait az állampolgárok közügyekre gyakorolt befolyásának növelésére. Amit nem várhatunk a hatalom belátásától és engedékenységétől. Azt ki kell vívnunk, használva a civil szféra rendelkezésére álló régi és új eszközöket, taktikákat, módszereket. Ebben érdekelt és partner lehet az üzleti szektor azon része, amelyik nem a hatalom fogóajtáján jár ki-be, hanem szilárd, de a változásokra nagy megrázkódtatások nélkül reagálni képes társadalmi környezetben akar működni. ●

# A Nagy tűzfal és a SZORM

AVAGY A ZÁRT INTERNET ORWELLI VILÁGA

„Lehetséges-e, hogy egy olyan technológia, amelyet a szabad információcseré érdekében és a gondolatok szabad terjesztésére hoztak létre, a szabadság korlátozásának eszközévé váljék, és a politikai önkényuralmat segítse az egyéni szabadságjogok eltiprásában?” Ezt a kérdést teszi fel olvasóinak Arthur Herman a *Commentary* című amerikai konzervatív folyóirat 2016. márciusi számában.<sup>1</sup> Talán nem meglepő, hogy válasza igen. Szomorú, de ha végigtekintünk az információterjesztés különböző korszakain, akkor azt látjuk, hogy a könyvnyomtatástól kezdve a rádióig és a mozitól a televízióig mindig ez történt. De mi a helyzet az internettel, amelyről úgy hittük, nem csupán hihetetlenül felgyorsítja a folyamatot, de egyúttal korlátozhatatlanná is teszi azt, és ily módon az abszolút szabadság hona, akár végső menedéke lehet? Az elmúlt évtized fejleményei arra utalnak, ez a baljós fejlődés az internetet sem kerüli el. Igaz, a Net technikailag sokkal összetettebb médium analóg elődeinél, hatalmas tömegközönség fér hozzá, ugyanakkor megszámlálhatatlan „kaput” nyit az egyéni tartalmak nyilvánossá tételére, a kiterjedése pedig globális. Nos, éppen ez a határtalanság, végtelenség és tömeges hozzáférés az, amely arra ösztökéli a represszív rendszerek vezetőit, hogy megtalálják, miként fordítsák ezt a technológiát a maguk hasznára, hogy még szorosabb információk kontrollt gyakorolhassanak polgáraik felett, egyben ellenőrizzék a tevékenységüket és magánéletüket – és hamis információkat zúdítsanak az ellenségesnek tekintett országok lakóira. Nem szólunk most a védekező és támadó hadviselésről, a várható és már megindult „hibrid háborúkról”, amelyekben különféle arányokban keverednek valóságos, fegyveres hadműveletek a kibertérben folytatott akciókkal, hacker-támadásokkal és dezinformációs hadjáratokkal, noha az utóbbiaknak is az internet a „hadszíntere”. Ennek az írásnak a tárgya a „zárt internet”: az önkényuralmi rendszerek vezetőinek álma.

Az internet cenzúrázása önmagában nem új dolog. Nem kevés állam tett és tesz a mai napig erőfeszítéseket az internethozzáférés, illetve az elérhető információk korlátozására szinte a világháló elterjedésének pillanata óta. Több, a sajtószabadság helyzetét vizsgáló, ismert nemzetközi szervezet is van (többek közt a Freedom House „*Freedom of the NET*”-jelentései, az *Open Net Initiative*, a *Reporters without Borders*, valamint a State Department, az amerikai külügyminisztérium által működtetett *Bureau of Democracy, Human Rights, and Labor* és mások), amely évek óta figyelemmel követi az internetes kommunikáció szabadságát is, és állít fel sorrendeket

ennek megfelelően. Ezek a szervezetek általában a hozzáférés lehetőségét, a tartalmi szűrést, a felhasználójogok sérelmét vizsgálják, azt, hogy a korlátozások társadalmi és/vagy politikai jellegűek-e, kapcsolatban állnak-e konkrét konfliktusokkal, és mely digitális eszközöket érintenek (e-mailt, honlapokat, keresést, szolgáltatást, stb.). Vizsgálják és osztályozzák, milyen fokú a cenzúra az egyes területeken a gyaníthatótól, a szelektíven át a teljesen átfogóig. Ilyen adatok alapján a Freedom House utolsó, 2015-ös jelentése például 65 ország közül 19 országot internetjét minősítette „nem szabadnak” és 28-at „részben szabadnak”. A Reporters Without Borders szervezet 2006-ban kezdett listát készíteni azokról az országokról, amelyeket „az internet ellenségeinek” minősít. Ezek az országok a szervezet szerint „nem csak képesek cenzúrát alkalmazni az online híreket és információkat érintően, hanem módszeresen elnyomják az internethasználókat”. 2012-ben végeztek utoljára méréseket, amikor is 18 országot nyilvánítottak „az internet ellenségének.” Ennek a listának a hitelességét számomra erősen kétségessé teszi az a fajta dogmatikus politikai korrektség, amelynek következtében sajátos módon az ő „feketelistájukon” az ellenségek között Belarusszal és Tanzániával együtt ott szerepelt Kína, Oroszország, az Egyesült Államok, de az Egyesült Királyság is. Az *USA Today*<sup>2</sup> 2014-ben közölte a tekintélyes *Committee to Protect Journalists* szervezet az évi negatív toplistáját. Eszerint ekkor a következő tíz országban volt a „legcenzúrázottabb” az internet, ebben a sorrendben: Észak-Korea, Mianmar (Burma), Kuba, Szaúd-Arábia, Irán, Kína, Szíria, Tunézia, Szíria, Vietnam, Türkmenisztán. A CPJ más adatok alapján mér, mint a fentebb említett szervezetek, a „benchmarkjai” keményebbek: hány újságíró van börtönben, milyen a média tulajdonszerkezete (a magántulajdonban lévő és független média nagysága), honlapok blokkolása, az újságírók szabad mozgása, adatnyilvánosság, jogi szabályozás, represszív rendelkezések, stb., A kép gyorsan változik. A CPJ saját honlapja<sup>3</sup> szerint 2015-ben már Eritrea áll a negatív csúcson (kívívva magának „a legcenzúrázottabb ország” kétes címét). A sorrend tehát: 1. Eritrea, 2. Észak-Korea, 3. Szaúd-Arábia, 4. Etiópia, 5. Azerbajdzsán, 6. Vietnam, 7. Irán, 8. Kína, 9. Mianmar (Burma), 10. Kuba. Ám a CPJ már 2013 óta megfigyelés alatt tartja Oroszországot, és nem nagy örömmünkre, külön, rendszeres rovatot nyitott honlapján Magyarországnak is.

Ha azonban túllépünk a pusztán cenzúrára, azt látjuk, hogy mind állampolgárainak az információtól való elzárása és el-

lenőrzése, mind az internetnek más államokkal szembeni felhasználása tekintetében Kína halad az élen, és közvetlenül utána Oroszország következik. Ez a két állam teszi a legnagyobb erőfeszítéseket a maga átfogó, zárt hálózatának a megteremtésére, amely „az övé”, és amely egy egészen más világot jelent, mint amelyet mi „az internet” néven ismerünk. A dejá vu érzése erős: olvasóink közül azok, akik átérték az 1960-as, 70-es éveket, amikor a műholdas és más technológiák révén egyszerre csak globálisan hozzáférhetővé váltak a legkülönbözőbb rádió- és televízióállomások, emlékezhetnek rá, milyen kétségbeesett igyekezettel próbálták az akkori „szocialista” rendszerek megakadályozni, hogy polgáraik hallgassák és nézzék ezeket, és ezáltal olyan információkhoz jussanak, amelyeket addig elzártak előlük. Emlékezni fognak az akkori hatalom szánalmas „érveire” és ideológiájára is: ellenfeleink „a belügyeinkbe avatkoznak”, „ellenséges propagandát fejtenek ki”, „fenyegetik a biztonságunkat”, erkölcsi fertőt, szex-, drog- és rock ’n roll-kultúrájuk által mételyt és erkölcsi fertőt terjesztenek, amivel „veszélyeztetik ifjúságunkat”, „megzavarják a nyugalmat, s az anyagi javak mutogatása révén bűnözésre buzdítanak.” Együttesen mindez annyit tesz, hogy „nem tartják tiszteletben, sőt megsértik államunk szuverenitását.”

A kínaiakat és az oroszokat az internet szabadsága és nehezen korlátozható volta mellett szemlátomást leginkább az zavarja, hogy noha az internetnek a szó valódi értelmében nincs „központja”, vagy „tulajdonosa”, Amerika mégis a mai napig irányító szerepben van, mint az internet teremtője és fő működtetője. Ennek a működésnek a középpontjában a „nevekért és számokért” felelős ICANN (Internet Corporation for Assigned Names and Numbers) áll. Ennek ellensúlyozására Kína és Oroszország között egyre fokozódó együttműködés bontakozik ki a kibertérben. A nyílt internettel szembeni ellenérvek kísértetiesen hasonlítanak a fent idézettekre abból a korból, amikor a Szovjetunió és a „létező szocializmus” többi országa szerette volna korlátozni az akkor beáramló információkat. Dmitrij Medvegyev miniszterelnök az *Orosz Hírek* című magyar nyelvű orosz portál szerint 2015. decemberében a kelet-kínai Vucsenben a második internet-világkonferencián „az internet kiszolgáltatottságára hívta fel a figyelmet, miközben a világháló a bűnözők és a terroristák hatékony eszközeként emlegette”. Medvegyev kijelentette: „a nemzetközi közösségnek meg kellene alkotnia az információs tér egyetemes magatartási kódexét.” Mint mondta, „Oroszország álláspontja szerint ezeknek a szabályoknak olyan elvekre kellene épülniük, mint az erő alkalmazásának elutasítása, az államok szuverenitásának tiszteletben tartása, a belügyekbe való be nem avatkozás, valamint az alapvető emberi jogok és a szabadság tiszteletben tartása.”

Ugyanezt fejtegette nyitóelőadásában Kína első embere,

Hszi Csin-ping államelnök-pártfőtitkár. Ismét az *Orosz Hírek* fenti tudósítását idézem. „A kínai elnök felszólította a világ országait, hogy tartsák tiszteletben egymás „kiberszuverenitását”, és visszautasította bármely ország „internet-hegemoniáját”. Úgy vélte, a kiberbűnözés és az internetes terrorizmus ellen közös erőfeszítéseket kell hozni, és a szabályok és a szabadság összhangját az internet keretei között is meg kell teremteni. A kibertér nem valami törvények felett álló terület” – mondta Hszi Csin-ping –, és ezért „mértányos és kiegyensúlyozott nemzetközi kormányzásnak kell alávetni”. Egy oldalvágást téve az USA irányába kijelentette azt is, hogy „a másokra is vonatkozó döntéseket nem egy szűk csoportnak kellene meghoznia”.<sup>4</sup>

A *The Washington Post* ugyanerről a konferenciáról írott szerkesztőségi cikkében felhívja a figyelmet arra, hogy amikor Hszi így beszél: „akárcsak a való világban, a kibertérben is egyaránt szükség van szabadságra és rendre”, akkor a „szabadság” szót igen csak orwelli módon értelmezi.<sup>5</sup> Kínában nincs „internetszabadság”, amennyiben ezen azt értjük, hogy bárki bármikor beléphet a Facebookra, a Google-ra, vagy valamelyik más, óriás adattárba a sok közül, hogy kedvére böngésszen abban a gigantikus információtömegben, amely ezeknek a szolgáltatóknak a révén hozzáférhető. Ezeket az információtárakat a kínai emberek hatalmas tömege elől elzárja az a fizikai és szoftverrendszer, amelyet az újságírói lelemény Nagy Kínai Tűzfalnak nevezett el. Amikor Hszi elnök „szabadságot” emleget, az valami olyasmi, mint amikor valaki fehérnek mondja a feketét. A mintegy 870 millió kínai internethasználónak ugyan van lehetősége arra, hogy élénk virtuális életet éljen a maga oldalain, de ha netán a Párt hatalma megkérdőjeleződik, azt mindig és azonnal elfojtják. Jellemző paradoxon, hogy az elnök beszédéről a Xinhua, a kínai állami hírügynökség rövid hírt adott a Twitteren, valamint a beszédet a YouTube-ra is feltöltötték, miközben Kínában mind a kettő tiltott, és hozzáférhetetlen. Az igazi veszély a világ számára persze a „rend” abban az értelemben, ahogy azt Hszi és elvtársai felfogják, és ahogy azt hazájukban már megteremtették. Ez ugyanis az engedelmességgel azonos. Kínában az állampárt szabja a szabályokat, és dönti el, mit láthatnak és mondhatnak az internethasználók. Mi több, Kína ugyanezt a modellt javasolja más országoknak is, és azt talán kívánatosnak, ha a „szuverenitás” jegyében a világ minden állama ehhez hasonlóan megteremtené a maga elkerített, külön internetét.

Paradox az is, hogy az USA vezető high-tech cégei óriási mértékben hozzájárultak a Nagy Tűzfal felépítéséhez, és ahhoz is, hogy és Oroszország is létrehozassa a maga saját változatát, mivel Kína a szükséges technológia döntő részéhez törvénytelen úton jutott és jut hozzá. A bűnözés elleni harc jelszavával fellépő kínai állam ugyanis maga a legnagyobb ki-



berbűnöző a világon. Az amerikai Szellemi Tulajdon Bizottságának egy 2014-es jelentése szerint a világon elkövetett kiberlopások 75-80 százalékát Kína követi el, és ezzel mintegy évi 400 milliárd dollárnyi összeget von ki a világgazdaságból. Ennek legnagyobb vesztese az Egyesült Államok. A jelen terjedelem aligha engedi meg, hogy részleteiben tárgyaljuk a kínai gazdasági és katonai elit által irányított, rendszeres és szervezett internetes kémtevékenységet, és katonai és gazdasági célú adatlopást. Elég megemlíteni, hogy ennek az 1990-es évek óta folyó tevékenységnek óriási – és felmérhetetlen – része volt a „kínai gazdasági csodában”. Keith Alexander tábornok, az USA volt kibernetikai főparancsnoka „a történelem legnagyobb vagyoneltulajdonításának” nevezi azt az adat- és tudásmennyiséget, amely kibernetikai úton és törvénytelenül került Kína birtokába az elmúlt évtizedek során, és amelynek vesztese szinte kizárólag az Egyesült Államok és a nyugat. Számos, az állami tulajdon ölelő karjaiban haladóklo iparágat sikerült így új életre kelteni, másokat pedig – mint például a gyógyszeripart – gyakorlatilag a semmiből megteremteni. De ezrével jutottak Kína tulajdonába titkos amerikai katonai dokumentumok is, mint például az USA ötödik generációs „lopakodó” vadászrepülőgépe, az F-35 Lighting II tervei, amelyhez a 2010-ben bemutatott legújabb kínai „lopakodó” vadász, a J-20 egészen feltűnő hasonlóságot mutat.

A kínai kommunista vezetés számára a külföldi kibertérbe való folyamatos behatolásoknak van egy másik, nagyszabású célja is: folyamatosan ellenőrizni és átszabni a külföldi közvélemény Kína-képét. A módszer: elcsípni és eltéríteni minden olyan üzenetet, amely ellentmond annak, ahogy a Párt látni és láttatni akarja Kínát. Hackerek tízezrei – sok esetben külföldi egyetemek diákjai – dolgoznak azon, hogy segítsenek befoltozni az esetleges „lyukakat” minden idők leghatalmasabb és legösszetettebb internetcenzúra- és kontrollrendszerében, amelyet Kína teremtett. Ezt a hivatalosan „Arany-pajzs-projekt” nevet viselő rendszert hívja a köznyelv „kínai nagy tűzfalnak”.

Teng Hsziao-ping kedvenc mondásainak egyike volt az 1980-as években, amikor Kína nyitni kezdett a piacgazdaság felé, hogy „ha kinyitod az ablakot, hogy beengedd a friss levegőt, számíts rá, hogy egy-két légy is berepül.” A piacgazdasági nyitás 1994 körül természetesen behozta az internetet is az országba, és ahogy a hálózat bővülni kezdett, a hatóságok érzékelték a „légyveszélyt”. Az Arany-pajzs-projekt fejlesztése 1997-ben kezdődött, amikor a Közbiztonsági Minisztérium úgy döntött, hogy szabályozni kell az internethasználatot, és rendeletet is bocsátott ki ennek érdekében. Az erre szolgáló rendszer elemeit 1999-ben kezdték fejleszteni, és 2003-ra a legfőbb elemek már „online” működtek. A rendszer egésze 2007-ben már a helyén állt. Olyannyira, hogy a 2008-as pe-

kingi olimpia idején meg kellett kérni a kínai hatóságokat, hogy tekintettel az akkor Kínába látogató külföldiek nagy számára, oldjon fel néhány megadott internetkávézót, szállodai és előadótermi internetnapcsolatot és egyéb pontot az egyetemleges zárlat alól. Persze a rendszert azóta is rendszeresen frissítik és javítják a biztonságosabb védekezés érdekében<sup>6</sup>.

Noha a Nagy Tűzfal működése természetesen államtitok, a szakemberek azért nagyjából tisztában vannak a legfőbb elveivel. A technikai részletekbe aligha volna értelme bele menni. A „fal” lényege egyfelől bizonyos webcímek (URL-ek) Domain Name Server (DNS) révén történő blokkolása, másfelől a kulcsszavas blokkolás, azaz, ha bizonyos tiltott szavak vagy szókapcsolatok – például „demokrácia”, „Tien-an-men”, vagy mondjuk „emberi jogok” szerepelnek egy webcímben, a szerver eltéríti a böngészőt az oldaltól, és a felhasználó „ismeretlen cím” visszajelzést kap. Az egyes oldalak tartalmát is vizsgálják digitális szkennerek segítségével, vagyis ha nem kívánatos szó vagy kifejezés tűnik fel, a kapcsolatot rövidebb vagy hosszabb időre megszakítják. A szüneteltetés egy-két perctől napokig terjedhet. Röviden: minden oly tulajdonság, amely a nyílt interneten az információ eléréséhez segít, itt ugyanennek az akadályozójává válik.

Aki blokkolt oldalra próbál visszajutni, komoly bajba kerülhet. A Nagy Tűzfal több tízezer főnyi internetrendőrséget működtet; ők napi huszonnégy órában közvetlen figyelemmel követik a hálózat forgalmát, és felléphetnek egyének, sőt cégek ellen is, ha azok merésznek megszegni a szabályokat. Az olyan cég például, amely üzleti tevékenységet folytat a hálózaton keresztül külföldi partnerekkel, de megengedi, hogy közben illegális tartalmak is becsússzanak, könnyen abban a helyzetben találhatja magát, hogy büntetésből DNS-zárlatban részesül, ami akár tönkre is teheti a vállalkozást.

A Nagy Tűzfal tehát erősen pontatlan elnevezés. Tervezői és működtetői ugyanis a valóságban kiberbörtönt hoztak létre az 560 millió kínai internetező számára, ahová minden bekerül, amihez a Párt hozzá akar jutni, és minden, amit el akar zárni, kívül marad. A Freedom House már említett tavalyi jelentése szerint a 65 vizsgált ország közül Kína az, amelyben az internethasználat a legkorlátozottabb. Ugyanakkor az is a rendszerhez tartozik, hogy „biztonsági szelepként” egy bizonyos rugalmassággal némi kritikai hangot is eltűr, nem szólva arról, hogy engedi működni a különböző, jól bevált amerikai és nyugati hálózatos közösségi modellek ellenőrzött megfelelőit. Ezt „adaptív autoritarizmusnak” hívják. A Renren, a Facebook kínai változata, a Weibo (a kínai Twitter) vagy az Alibaba, a világ legnagyobb webkereskedelmi vállalkozása akadálytalanul működik. Maga a kínai vezetés roppant büszke erre a rendszerre, és a Kibertér-adminisztráció (CAC) nyíltan vállalt célja, hogy a Kínai Kommunista Párt hangja legyen

„a legerősebb hang az egész interneten”. A CAC azt is célul tűzte maga elé, hogy „megmutassa a világnak milyen a sikeres internet-irányítás modellje”.

A kínai „adaptív autoritarizmus” jóval szofisztikáltabb módon közelít az internetcenzúrához, mint a putyini „orosz modell”. Ez érthető, hiszen Kína jóval régebben munkálkodik a zárt internet megteremtésén, mint szomszédja, és a hackermunkát is régebben, no meg sokkal tömegesebb méretekben végzi. A 2015-ös Freedom House-felmérés szerint Oroszország csak a tizenhetedik a „nem szabad” internethasználó országok között, ahol Kína vívta ki az első helyet. Az *Index* 2014-es cikke szerint az orosz elnök „a Krím elfoglalásával párhuzamosan indította meg támadását az interneten a szabad média utolsó szigetei ellen is, és gyakorlatilag bevezette a cenzúrát” a hálón.<sup>7</sup> A már idézett *Commentary*-írás összehasonlítja a kínai és az orosz internetcenzúrát, és azt találja, hogy mindkettőre egyaránt jellemző a „zárt internetre” való törekvés, jelentős részben az eszközök is ugyanazok – ellenőrzés, blokkolás, nem szólva a rezsim által elutasított nézetek terjesztőinek rendőrségi netes megfigyeléséről –, ugyanakkor lényeges különbségek is vannak közöttük. Kína kibernetikai céljai között ott van, hogy az ország IT-iparát vezető helyre fejlessze, és a nagy nyugati vállalatok versenytársává váljék, azokéva, amelyektől a fejlett technológiát lopták. Oroszországot viszont főként a szokásos félelem vezérli, amely minden tekintélyelvű rezsimet: retteg, hogy a gazdaság válsága, a nyomorúság és az elégedetlenség többi kiváltó oka az utcára ömlik, és olyan zavargások törnek ki, amelyeket Moszkva képtelen lesz kontrollálni. Putyin és társai levonták az arab tavasz tanulságait, felismerték, milyen veszélyt hozhat rájuk a nyugati típusú, nyílt internetes oldalakhoz és a közösségi hálózatokhoz való akadálytalan hozzáférés.

Ahogy a kínai rendszer szívében a Nagy Tűzfal áll, úgy az oroszban a Roszkomnadzor, a Szövetségi Telekommunikációs, Információtechnológiai Tömegkommunikációs Felügyeleti Szerv, és főleg a SZORM (kb. Operatív-nyomozói Tevékenységek Rendszere) áll, mint operatív-technikai szervezet. Mint a világ minden „rendes” rendőri-titkosszolgálati bürokráciája, a SZORM is különböző alosztályokban végzi tevékenységét. A SZORM 1 dolga a telefonos és mobiltelefonos kommunikáció ellenőrzése, a SZORM 2 az internetes forgalmat figyeli (2014-ben az összes közösségi hálózatra, chatsite-ra és fórumra kiterjesztették a hatáskörét), a SZORM 3 pedig az Oroszországon belüli kommunikáció minden formájáról gyűjti és hosszú távon tárolja az adatokat.

A SZORM hatalmas, kiterjedt hálózata minden orosz állampolgárra kiterjedő, átfogó megfigyelő rendszer, amely szemmel követi, ki mit olvas vagy beszél, ki kivel találkozik és kivel beszélget, sőt azt is, hogy mikor (a SZORM adatai

összekapcsolódnak az országos térfigyelőrendszerrel). A SZORM olyan eszköz, amelyről Sztálin vagy O’Brien, George Orwell fiktív gondolatrendőrségének vezetője legfeljebb álmodhatott. E rendszer kiterjedtsége és mélysége internet-alapú technológia nélkül elképzelhetetlen lenne, és a nyugati IT-vállalatok közreműködése nélkül sosem lehetett volna létrehozni.

A Roszkomnadzor 24 órán belül bármilyen internetes felületet betilthat anélkül, hogy arra figyelmeztetnie kellene annak tulajdonosát vagy működtetőjét. Pontosan ez történt 2014. március 13-án, a „fekete csütörtökön”, amikor egyszerre tiltottak be négyet a legismertebb ellenzéki oldalak közül, köztük a vezető ellenzéki vált sakkmeister, Garri Kaszparov honlapját és Alekszej Navalnij blogját. Mára több száz „szélsőségesnek” nyilvánított oldalt tiltottak be, és szüntettek meg. Ugyanakkor, ha bármely telefonbeszélgetést vagy internetes kommunikációt meg akarnak figyelni, csak annyi a teendő, hogy az FSZB (a KGB utódszervezete) egy ügynöke az Orosz Federációban lévő bármely helyi főhadiszállásáról elektronikus utasítást adjon az ellenőrzőközpontnak, és máris indul a megfigyelés. Az internetszolgáltatókat és a különböző közösségi szolgáltatások megfigyelőit kötelezték arra, hogy technikai hálózatukon elhelyezzék a SZORM munkájához szükséges technikai eszközöket.

Andrej Szoldatov és Irina Borogan, két bátor orosz újságíró Putyin titkosszolgálatának módszereinek legjobb ismerői, és az *Agentura.ru* ellenzéki portál alapítói és szerkesztői. A *World Policy Journal* 2013 őszi számához<sup>8</sup> (a folyóirat a tekintélyes World Policy Institute kiadásában jelenik meg) alapos jelentést készítettek az orosz „megfigyelőállamról”. A SZORM valóban állam az államban, ugyanakkor egyértelműen a szovjet KGB-s hagyomány szerves folytatója, megújult módszerekkel, de azonos szellemben. Több orgánumban, így a *Wired* magazinban<sup>9</sup> is emlékeztek erre, majd végül *The Red Web: The Struggle Between Russia's Digital Dictators and the New Online Revolutionaries*<sup>10</sup> című könyvükben részletesen feldolgozták a putyini orosz titkosszolgálatok működését, az elmúlt ötven év fejleményeit a KGB-től az FSZB-ig, és a mindenkor szolgálat kegyetlen fellépését az ellenzékiek, most éppen az „online forradalmárok” ellen. A SZORM módszereit valóban még a KGB-s időkben, az 1980-as évek vége felé kezdték kidolgozni, és azóta alapos és rendszeres munkával modernizálták, és folyamatosan fejlesztik. Mára minden orosz város helyi FSZB-irodáját védett földalatti kábelrendszer kapcsolja össze a térség minden távközlési-internetszolgáltatójával. Nem kevesebb, mint hét orosz állami rendőri szervezetnek van hozzáférése az így összegyűjtött adatokhoz. A kormány természetesen azt állítja, hogy megfigyelést szigorúan csak bírói meghatalmazással végeznek, továbbá, hogy a berendezés célja a terrorizmus elleni védeke-

zés, de a rendszer kritikusai állítják, hogy az igazi cél a más-ként gondolkodók ellenőrzése és elhallgattatása.

Az orosz megfigyelési technológiák legbaljósabbika az ún. „mély csomagvizsgálat”. Ez a telekom-cégekkel együttműködve lehetővé teszi a belügyi szervek számára az internethasználók szűrését konkrét kulcsszavak alapján. Soldatov és Borogan szerint például be lehet állítani kulcsszónak azt, hogy „Navalnij” (Andrej Navalnijra, a legismertebb orosz ellenzéki politikusra célozva), és ennek alapján megtalálni, hogy egy adott régióban ki használja a „Navalnij” szót. Innentől aztán már könnyen nyomon lehet követni ezeket az embereket, teszik hozzá, annál is inkább, mivel a SZORM 3 teljes betekintést nyújt az illetők minden addigi, bármikor, bárkivel folytatott kommunikációjába.

A „zárt internet” azonban Oroszországnak is célja, nem csak Kínának. Oroszországban törvényt fogadtak el, amelynek értelmében 2015. szeptemberétől orosz állampolgárok online adatai csak orosz területen lévő adatközpontokban tárolhatók. Ha be kell tartani, írja az *Index*,<sup>11</sup> ezt az jelentené, hogy „például a Facebooknak és a Google-nek orosz földön kell adatközpontot indítania, különben le lesznek vágva az orosz netről.” Ez a fenyegetés folyamatosan fennáll. 2015 májusában a Roszkomnadzor levelet küldött a Facebooknak, a Google-nek és a Twitternek az orosz „blogtörvény” értelmében, amely előírja, hogy a napi 3000 vagy több olvasóval rendelkező bloggereknek hivatalosan regisztrálniuk kell magukat a hatóságoknál. A levélben a hatóság arra hivatkozik, hogy a három cég által alkalmazott kódolási technika miatt nem tudná kiszűrni az esetleges „ártalmas tartalmakat”, csak arra képes, hogy teljesen leállítsa a tevékenységüket. A cégek úgy alkalmazkodhatnának az előírásokhoz, hogy átadják az adataikat a 3000-nél több olvasóval rendelkező regisztrált bloggereknek, majd eltávolíthatnák az „indokolatlanul zavart és nyugtalanságot keltő” oldalakat. Nem az első figyelmeztetés ez, amelyet ezek a nagy, a nyíltságot képviselő amerikai vállalatok Oroszországban kaptak, és feltehetőleg nem is az utolsó.

Talán érdemes ebben az összefüggésben megemlíteni, hogy Vlagyimir Putyin, a hajdani KGB-s hírszerzőtiszttel egy alkalommal kijelentette: meg van győződve arról, hogy az egész internetet voltaképpen a CIA „találta ki” kémkedési céllal.

2015 januárjában Oroszország és Kína közös tervezetű „Nemzetközi Információbiztonsági Magatartáskódex” címmel, amelyet Kazahsztánnal, Kirgizisztánnal, és Üzbegisztánnal együtt nyújtottak be az ENSZ-hez.

Persze nem csak a felsorolt államok számára vonzó az internet orosz-kínai modellje, a zárt „nemzeti internetek” kibervilága. Irán is ott nyomul harmadikként a két vezető ország mögött, és úgy hírlik, számos további ország vásárolt többnyire kínai technológiát e célból az elmúlt években.

„Az orosz és kínai érveket erősítik azok az aggodalmak, amelyek Edward Snowden tevékenysége nyomán keletkeztek az internet biztonságát illetően” – fejezi be kissé cinikusan a javaslatról szóló tudósítást a Sputnik orosz hírügynökség.<sup>12</sup>

Ez alighanem igaz is, már amennyiben Snowden leleplezéseivel kapcsolatban valóban súlyos aggályok merültek fel, főleg a leginkább „leleplezett” Egyesült Államokban. Mindezt maga Snowden tavaly Moszkvából élő adásban bizonygatta, hogy Oroszország jogállam, amely csak indokoltan és bírói végzés birtokában figyel meg bárkit.

A valóságban azonban nyilvánvaló, hogy az internet kétféle felfogása és modellje mögött, mint a történelemben annyiszor, a nyílt és zárt társadalmak különbsége, még egyszerűbben a szabadság és a rabság ellentéte sejlik fel. A közelmúlt és napjaink bizonyos kevéssé örömteli hírei, a tekintélyelvű tendenciák szembeötlő fokozódása a nemzetközi politikában, és az, hogy a legkülönbébb felmérések szerint ismét nő az igény az „erős vezérek” iránt, arra utalnak, hogy alighanem nőni fog a kereslet a „nemzeti internetet” biztosító technológiák iránt. Kína valószínűleg jelentős profitra számíthat a közelgő évtizedekben. ●

<sup>1</sup> Arthur Herman: The Road to internet Serfdom, *Commentary*, 2016. március 1. A cím kiváló utalás F. A. Hayek Út a szolgásgába (Road to Serfdom) című alapművére.

<sup>2</sup> Top 10 internet-Censored Countries”, *USA Today*, 2014. február 5.

<sup>3</sup> <https://www.cpj.org/2015/04/10-most-censored-countries.php>

<sup>4</sup> *Orosz Hírek*, 2015. december 16.

<sup>5</sup> China and Russia’s Orwellian Attacks on internet Freedom, *The Washington Post*, 2015, december 25.

<sup>6</sup> Golden Shield Project, Wikipedia, [https://en.wikipedia.org/wiki/Golden\\_Shield\\_Project](https://en.wikipedia.org/wiki/Golden_Shield_Project)

<sup>7</sup> Így foglalta el Putyin az orosz médiát, *Index*, 2014. május 15.

<sup>8</sup> Andrei Soldatov-Irina Borogan: Russia’s Surveillance State, *World Policy Journal*, Fall, 2013.

<sup>9</sup> Andrei Soldatov-Irina Borogan: In Ex-Soviet States Russian Spy Tech Still Watches You, *Wired*, 2012. december 21.

<sup>10</sup> Andrei Soldatov-Irina Borogan: The Red Web: *The Struggle Between Russia’s Digital Dictators and the New Online Revolutionaries*, Philadelphia, P.A., 2015.

<sup>11</sup> Az oroszok és a kínaiak jobban szeretnék saját internetet a Nagy Nyugati Közös internet helyett, *Index*, 2015. augusztus 14.

<sup>12</sup> Russia and China maintain a united front to challenge the West’s conception of the internet, *Sputnik International*, 2015. augusztus 16.

PRÁCZKY ISTVÁN

## Értékek viadala

A klasszikus európai civilizáció válságban van. Ennél banálisabbat nehéz manapság kijelenteni, sokan már lapoznának is tovább, mondván: megint egy lózungokkal terhes írás következik.

Nem állítom, hogy nem lesz igazuk.

Mégis itt tartanám a vállalkozó olvasót egy merengő pillanatra. Abban a különleges történelmi időpillanatban éljük éveinket, amelyben szemünk előtt zajlik az európai kulturális hegemonia gyökeres átalakulása. Ebbe sokan apokaliptikus víziókat képzelnek, mondván, eltűnnek a kontinens keresztény alapértékei, a konzervatív „fehér” európai értékmodellek hiteltelenné és fenntarthatatlanná válnak, mindent elönt a „multikulti”.

Akinek ez a gondolat erősíti a komfortérzetét (vagy szorongásaihoz szüksége van az ebből fakadó diszkomfort-érzésre), az temérdek statisztikával és híryanaggal vértézheti fel magát, és véleménye mögé könnyűszerrel szerezhet tömeges támogatottságot – mindennek csak a kommunikációs erő és a mögé állított anyagi eszközök szabnak határt. És persze a morális elkötelezettség a hangoztatott vélemény mellett.

Elgondolkodtató, hogy miként alakult volna ez a társadalmi forgatókönyv – mondjuk – 1970 körül. Hogyan szereztünk volna ilyen gazdag impulzusokat a környezetünk minden rezzenéséről, hogyan kísértük volna figyelemmel az ezer szállal egymásba kapaszkodó eseményhálókat. Hogyan kaptunk akkoriban ilyen pergőtűszerűen megerősítő vagy cáfoló információkat azokról a történésekről, amelyek révén igazodni tudtunk a választott vagy örökölt értékrendünkhöz?

A kor információáramlása, azok terjesztésének és gyártásának monopóliumai a kontinensnek mind a keleti, mind a nyugati felében elég szabatosan behatárolható társadalmi központok és gazdasági műhelyek tevékenységéhez voltak kötve. Mi borult fel és mitől változhatott meg a világunk ilyen drasztikus mértékben?

Úgy gondolom, hogy az elmúlt harminc év különös intenzitással ránk zúduló üdvözítő és tragikus fejleményei közös mozgatórugóval bírnak. Sokan szeretik a leegyszerűsített ok-okozatokat: a világ azért recscent meg, mert megszűnt a két politikai pólus, a kommunista tömb elsüllyedésével egy-lényegűvé vált a világ, nem maradt hatalmi és gondolati alternatíva, a pénzvilág és a nyugati pártdemokrácia alapelvein nyugvó minták lettek implemetálva boldogba-boldogtalanba. A minták alapján felépülő társadalmi szisztémák kedvező lehetőségeiben és kódolt kudarcaiban hívők ezzel a magyará-

zattal meg is elégszenek, ebben az összefüggésben „istenien” alkalmazhatók az erőközpontokra mutogató összeesküvés-elméletek. Az egyszerű emberek bonyolultságtól mentes érveléseiben könnyedén helyet talál ez a politikai-gazdasági színházi szereposztás, melyben minden beavatott a hatalom oldalán áll, a kirekesztettek meg az igavonók oldalán gályáznak, és ha a hatalom úgy érzékeli, hogy a közhangulatot finomhangolni kell, odavet egy-egy koncot a „népnek.” A „zemberek” ettől majd egymásnak esnek vagy jól berúgnak, komplexebb narratíva esetén betömik a szájukat a szociális hálóba dobott időleges előnyökkel, juttatásokkal, jogosítványokkal, és persze azzal az illúzióval, hogy „Te döntesz!”

Ezt a scenáriót ismerjük a legjobban, a kelet-európai politikusi narratíva az elmúlt harminc évben nem nagyon lépett túl ennek az üzenettípusnak a modelljén. De vajon ennyi történt csupán?

Mindannyiunknak van naptárunk, naplónk, így könnyedén visszalapozhatunk az időben és a történelemben a legszemélyesebb élményeinken keresztül. Világosan emlékszünk, hogy mikor kaptuk meg az első vonalastelefon-kiutalásunkat, mikor vettük át a nyugatra jogosító kék útlevelünket, mikor lett konvertibilis a forint, mikor küldtük az első sms-t, mikor vált fölöslegessé az Erika-írógépünk, hogyan örültünk az első kinyomatott szövegszerkesztett oldalunknak. És mikor írtuk meg az első ímélünket, mikor kaptunk rá fényképes választ, mikor küldtünk egy-egy gépelt oldalt a világ másik végébe, mikor olvastuk el az első cikket egy internetes hírújságon, és mikor ütöttük be negyven éve nem látott barátunk nevét a gugliba vagy az iwiwbe?

Amikor ezeket az apró pillanatokat elsorolom, úgy gondolom, hasonló léptékű forradalom tanúi voltunk, mint amit a nyomtatott papír, a gőzmozdony vagy a ló nélküli konfliktus okozott a történelemben. És ennek a folyamatnak részesei, alkotói és áldozatai is lettünk egyszerre, ahogy a mozdony és az autó megjelenésének következményei is sokkolták a kor átlagemberét. Főleg azokat, akik az újdonságok használatának periferiáján éltek.

Ha a naptárat újra megnézzük, azt látjuk, hogy a vasfüggöny lehullása és az információs forradalom egyazon pillanatban történt meg. Nem elképzelhetetlen, hogy az előbbi az utóbbi következménye. Az egyidejűség viszont azt eredményezte, hogy életünk minden egyes eresztéke egyszerre feszült és lazult meg, és a tapasztalat azt mutatja, hogy a klasszikus hatalmi és erőközpontokat is meglepte az új, ellenőrizetlen információáramlási alternatíva. Több mint egy év-



tizednek kellett eltelnie ahhoz, hogy a szabályozói rendszer felocsúdjon, de addigra részben késő volt: a hálózati és közlekedési szabadság beívódott az alapvető szabadságjogok közé, amelyeket már csak korlátozásokkal lehetett volna visszagyömöszölni a „helyére”. A hatalom kezében már nem volt technológiai monopólium, az ipar és a pénzvilág elvette a politikai igazgatástól a kezdeményezést. És talán éppen ez volt az a pont, amelyen a társadalmi együttélés morális toposzai meginogtak, és helyet adtak a sokat emlegetett „multikultinak”.

A társadalmi szabályozási rendszerek – egyszerűsítve: politikai erőközpontok – mindig ügyeltek arra, hogy a morális szabályok monopóliuma fölött megőrizzék a fennhatóságukat. Adófizetői szubvenciókkal dotálták a kulturális, egyházi és társadalmi együttműködést szolgáló intézményeket, amelyek rugalmas fűzőként adtak tartást a XX. századvég polgári és kommunista társadalmainak egyaránt. Magabiztosan birtokolták a tutimondás privilégiumait, amelybe adott mélységig engedtek beleszólást a társadalom felszíni vagy mélyebb rétegeinek.

Ennek a magabiztosságnak volt a része az európai identitást erősítő kulturális szolgáltatói háló, amely segítette a hatalmi központok iránti szolidaritás fenntartását, a társadalmi érintkezési modellek gyakorlását, fejlesztését, a társadalmat érintő üzenetek emocionális tartalmakkal gazdagított üzeneteinek közvetítését. A második világháborút követő negyven év a klasszikus európai kulturális közélet aranykorának tekinthető, amelyben a magas presztizsű kulturális tartalmak összefonódhattak a populáris tömegkommunikációs eszközök rendszereivel, és elképesztő hatékonysággal közvetítették az eliten túli társadalom számára is a minőségi kultúra széles kínálatát. Az európai demokrácia egyik csúcsteljesítménye volt, amikor az operaházak és kiállítótermek népszerű közösségi találkozóhelyek lettek, a „kulturpolitika” legfontosabb harcterévé pedig az ezt támogató intézményi infrastruktúra fejlesztése vált. A 60-as évektől Európa- és világszerte divat lett kulturális központokat építeni, az új opera- és koncertterem-komplexumok a kormányzati kommunikáció sikerpropagandájának kiemelt fejezeteiként szerepeltek.

Mindezzel párhuzamosan kiemelt jelentőséget kapott – más-más hangsúllyal a nyugati és a keleti blokk országaiban – a klasszikus kulturális készségek népszerű eszközökkel történő fejlesztése és terjesztése, mely létrehozta azt a humanismereti és művészetoktatási intézményhálózatot, amely táptalajává vált a világ iránti nyitottságnak, a világ kulturái iránti kíváncsiságnak, és végső soron a sokféle kultúrájú világpopuláció európai otthonra lelésének.

Ennek a sokoldalú, rengeteg türelmet és csiszolódást

igénylő folyamatnak az eredménye a mindenkori európai kultúra. Ez a habitus olyan mély gyökerekkel bír, hogy bár nehéz őket kikezdeni, de sérüléseiket igen nehéz rövid távon begyógyítani.

Az elmúlt harminc esztendő talán éppen ezeket a gyökeket, ennek a türelmes szintézisnek az alapjait kezdte meg-rágcsálni a „használd, és dob el” filozófia térdnyerésével, amely szembemegy a legnemesebb európai értékelvekkkel. Úton-útfélen tapasztaljuk, ahogy „rég” tárgyaink vagy gondolataink „elavult” billogot kapnak, és az látjuk, hogy milyen elképesztő öntörvényűséggel pörög a hamar elévülő értékpótlók piaca, elvonva a figyelmet és az eszközöket a tartós értékek ápolásától, és járulékosan szétzüllesztik a klasszikus értékösségeket. Azt is látjuk, hogy az erőközpontok hogyan távolodnak el a folyamatos válságmenedzselés közepette a kulturális infrastruktúra hálózatainak szisztematikus támogatásától, és válnak napi harcok martalékává a kultúra (és egyéb társadalmi komfortintézmények) stratégiai alapelvei és intézményei. A polgári és értelmiségi habitus fenntartása – akár erőnek erejével – Európa értékkelvű kohéziójának záloga, ennek szétzüllesztése az „instant-fogyasztás” oltárán pedig egyenes út a biztos megroppanás felé.

Éppen ezért fontos azt tisztázni, hogy mi a valódi veszély az európai értékek tartóssága és megőrizhetősége, immunitásának fenntartása szempontjából. Talán az „idegen értékeket” hordozó bevándorlók tömege, mely az európai lakosság összességére vetítve nem tesz ki 2-4 ezreléket? És visszautalnék 2015. szeptemberi cikkemre (*Civilizációs válságállapot*, Athenaeum konzervatív Szemle I. évfolyam 1. szám), ahol külön tárgyaltam, hogy a Földközi-tenger medencéjének kultúrája mennyiben idegen Európától. Vagy éppen az európai értékek iránti „hűtlenség”, a humanizmus és a sokszínűség értékeinek megtagadása, az ezeket az értékeket szétverő despotikus ideák térhódítása, melyek kitarják a szívekben a kaput a félelem, a kiszolgáltatottság és ezzel az önfeladás előtt? Visszautalok a középkor történelmére, tanulságos dolog utánaolvasni a Szentföld vagy Bizánc bukása okainak, hogy csak a legnyilvánvalóbbakat említsem.

Az európai kulturális intézményrendszer válsága az egyik lényeges oka annak, ha a megingott mentális és egzisztenciális biztonságtudat miatt sok fejben valós veszélyforrássá vált, ahogy az össznépszerű elenyésző hányadát kitevő menekültáradat megjelent a mindennapjaink látóhatárán – anélkül, hogy strukturális értelemben fenyegetné életmódunkat és intézményeinket. Mert a zeneiskolák továbbra is kitarják kapuikat, a színházakban folyik a munka, a koncerttermekben szól a zene, és az egész „bolt” – kisebb döccenőkkel ugyan, de – zavartalanul nyitva tart. ●



SZÉKY JÁNOS

## Dzsihád vagy minimalbér?

Az orosz befolyás alatt álló propagandában, többek között a magyarban is axiómának veszik, hogy az utóbbi időszak terrorcselekményei a közel-keleti menekülthullámmal – e propaganda nyelvén a „migránsválsággal” – vannak kapcsolatban. Csakhogy a párizsi terroristák túlnyomórészt nem menekültek, hanem a Maghrebből származó, második generációs francia vagy belga állampolgárok. És a terrorcselekménynek nem minősíthető, de rendkívül visszaszító németországi tömeges zaklatások elkövetőinek zöme sem a közel-keleti háborús övezetekből, hanem a Maghreb „biztonságos” országaiból, Marokkóból, Algériából jött. Azonkívül Franciaország nem tartozik az iraki–szíriai menekülthullám célországai közé, mint Németország, Svédország vagy Norvégia.

Miért Belgiumban és Franciaországban van a 2010-es évekbeli véres terrorizmus epicentruma, holott ezek *most* nem a legfőbb célországok? Miért nem az említett célországokban, netán Nagy-Britanniában vagy Hollandiában, ahol szintén sok a második generációs muszlim bevándorló? És az elkövetők miért nem szír, iraki vagy afgán menekültek, hanem inkább északnyugat-afrikai bevándorlók?

Felejtjük el az Európát meghódítani akaró iszlám mint egységes destruktív erő mítoszát. Az a folyamat, amelynek révén ezek a fiatalok terroristává lettek, egyik szakaszában sem volna lehetséges nyugati befolyás vagy egyáltalán a nyugati civilizáció teremtette föltételek nélkül. (Lásd: „A Nyugat önmaga ellen”, Athenaeum – Konzervatív Szemle, 2015. tél.) Nincs szó a „civilizációk összecsapásáról”, a Nyugat győzött, a többi civilizáció, még az iszlámé is, erősen elnyugatosodott, és semmi esély nincs rá, hogy az iszlám vagy éppen a kínai kultúra hasonló módon magához hasonítsa a Nyugatot.

Ha nem vallási-civilizációs, akkor nyilván gazdasági-társadalmi okai vannak. És itt eszünkbe kell, hogy jusson az, ami már a 2005-ös párizsi zavargásokban is szerepet játszott. Első pillantásra akkor is sokan úgy találták, a *banlieue*-k muszlim fiataljai gyújtogattak és gyilkoltak sértett elkeseredésükben. Ám vallási hovatarozásuknak a hivatalos jelentés nem tulajdonított fontosságot, és voltak közöttük „francia” franciák is. Ezek a fiatalok jellemzően munkanélküliek voltak. Egy reflexszerű posztmodern baloldali értelmezés szerint ennek a rasszizmus volt az oka: az arab vagy berber nevűeket, külleműeket diszkriminálták a felvételnél. Csak ez nem magyarázza meg, hogy ilyen zavargások miért nem például Németországban törtek ki, ahol szintén nagy a muszlimok, más-milyen nevűek, más külleműek aránya.

A válasz nagyon egyszerű: az ok nem (vagy csak másodlagosan) a diszkrimináció, hanem egyáltalán a munkanélküliség. A 25 év alatti fiatalok munkanélküliségi aránya az Eurostat szerint 2014-ben, Franciaországban 24,1, Belgiumban 23,2 százalék volt. Németországban 7,7 százalék, de még az Egyesült Királyságban sem érte el a francia vagy belga szintet: 16,9 százalék. A munkanélküliséggel gettósodás és nagyobb fokú bűnözés jár, egyszerűen kirekesztettség-tudat, az a meggyőződés, hogy „lemondott rólunk a többség”; és ha van olyan ideológia, mely segít új identitássá erősíteni a többséggel való szembenállást, a következmény a radikalizálódás. Nem mellesleg a britek ennek tudatában vannak, és a börtönökben elég hatékonyak a „deradikalizáló” programok. Mivel a francia politikai gondolkodás általában nem számol a belső etnikai-vallási kisebbséggel mint jogilag értelmezhető fogalommal, ott ez hiányzik.

Ha viszont azt nézzük, hogy mi okozza a munkanélküliség arányának különbségeit, azt találjuk, hogy ott magas a munkanélküliség, ezen belül az oktatási rendszerből kikerülő fiataloké s közöttük főleg a kevésbé képzeteké, ahol egyesül több olyan tényező, amely a munkapiacra való bejutást nehezíti. Viszonylag magas a minimálbér, a jog túlságosan erősen védi a már állásban lévőket, másfelől az adók és/vagy a bürokrácia miatt, valamint a terpeszkedő állami beavatkozás miatt nehéz új vállalkozást létrehozni és megerősíteni. (A fejlett gazdaságokban már nem működik az állami infrastrukturális beruházások munkanélküliség-csökkentő hatása; új munkahelyeket csak a privát szektor tud teremteni; a magyar típusú „közmunka” a munkanélküli-segély átcímkezése vagy a minimálbér és a munkajogi szabályozás kijátszása.) Egyszerűen nem az iszlám van végső soron a bajok mögött, hanem a túlnövesztett jóléti állam. Különben a mai Maghrebből sem valamilyen muszlim összeesküvés indítja el a rosszul szocializált fiatalokat, hanem a munkanélküliség elől szöknek oda, ahol még munkanélküliként is jobb megélhetést remélhetnek, mint otthon bizonytalan munkával.

Azt láttuk, hogy nincs ok-okozati kapcsolat a terrorcselekmények és a közel-keleti eredetű menekülthullám között. Ettől függetlenül a menekülthullám olyan helyzetet idézett elő Európában, hogy a kapcsolat hiányát meg a művelt hírfogyasztónak is nagyon nehéz elhinnie. De mi idézte elő a menekülthullámot? Több mint ajánlatos elfelejteni azt a médiába(n) sulykolt magyarázatot, hogy az Iszlám Állam megjelenése. A menekültek nagy része már évek óta törökországi táborokban vesztegelt, ahová főként a szíriai kormánycsapa-

tok vérengzései elől indult el. A Daes területhódításai leginkább azzal katalizálták a továbbindulást, hogy meggyengítették a szíriai ellenzéket – amely az Európai Unió és az Egyesült Államok „pozitív semlegességi” politikája, vagyis a hatóság katonai támogatás elmaradása miatt egyre inkább iszlámista irányba tolódott –, és így a beláthatatlan jövőbe tolt el a háború végét, a hazatérés lehetőségét.

Volt azonban egy direkt ok is. 2015. január 25-én a Szi-riza megnyerte a görög választást, másnap koalíciós megálla-  
podást kötött az ANEL nevű „jobboldali populista”, orosz-  
barát párttal, Alexisz Ciprasz pedig letette a miniszterelnöki  
esküt, és egyik első dolga – az orosz nagykövettel folytatott  
beszélgetésen kívül – az volt, hogy bejelentette: az országban  
tartózkodó százezernyi menekült közül azokat, akiknek me-  
nedékjog-kérelmét elutasítják, nem toloncolják vissza, ha-  
nem kiengedik az országból oda, ahová menni akarnak.  
Értsd: Nyugat-Európába. Eltartott egy ideig, mire az ember-  
csempészek fölismerték ennek a jelentőségét, és gondoskod-  
tak a logisztikáról, de az eredmény ismeretes.

Vélhetően az is cél volt, hogy az adósság-elengedés érde-  
kében nyomást gyakoroljanak a Trojkára. Ahogy Kamme-  
nosz, az ANEL-hez tartozó védelmi miniszter megfogalmazta  
2015 márciusában: „Ha Európa benne hagy minket a válság-  
ban, migránsokkal fogjuk elárasztani, és Berlinnek még rossz-  
szabb lesz, ha a gazdasági migránsok milliói között az Iszlám  
Állam dzsihádistái is ott lesznek.” De volt belpolitikai indok  
is. A mély gazdasági válságban senyvedő Görögországnak  
már évek óta gondja volt a menekültekkel, éppen a főntebb  
leírt okok miatt. A munkanélküliség aránya megközelítette  
a 15, a fiataloké meghaladta az 50 százalékot. Ennek oka a

viszonylag magas minimálbér, a munkavállalók roppant erős  
védelme és a vállalkozások Európában páratlan mértékű bü-  
rokratikus sanyargatása volt, kombinálva a versenyt torzító,  
mindent átható kliensrendszerrel.

A mezőgazdaság viszonylag jól átvészelte a válságot, és itt  
szükség is volt az olcsó idénymunkásokra – ezt pedig a me-  
nekültek fekete, azaz a minimálbér alatti és munkajogi ga-  
ranciák nélküli foglalkoztatásával lehetett megoldani. Amit  
viszont etnonacionalista uszításra használt ki az elkötelezetten  
oroszbarát és vélhetően orosz finanszírozású – egyébként új-  
náci – Arany Hajnal párt. Mivel a 2015. januári választáson  
az ANEL éppen csak becsúszott a parlamentbe, a Szi-riza attól  
tartott, hogy a menekültkérdés megoldatlansága az Arany  
Hajnalnak kedvez, és így kormányválság esetén vagy valame-  
lyik mérsékelt párttal, vagy a nyílt kommunistákkal, vagy az  
újnácikkal kellene koalíciót kötnie – egyik sem vonzotta.  
Ezért Ciprasz – vélhetően hite szerint – „megoldotta” a me-  
nekültkérdést azzal, hogy a belföldi munkaerő olcsó konku-  
renseinek elvonulást engedett a gazdagabb országok felé. A  
következményekkel – remélhetően – nem számolt.

Ha nem adjuk át magunkat az elmebénító rettegésnek, és  
leülünk egy számológéppel, például elosztjuk az egymilliót  
az ötszáz millióval, szorozgatjuk a természetes szaporulat szá-  
zalékait (meg hozzágondoljuk azt, ami nem számszerűsít-  
hető: az asszimilációt), könnyedén rájöhethetünk, hogy Európa  
ebben az évszázadban közel sem fog elmuszlimosodni, utána  
pedig akármi történhet. Azt viszont már most láthatjuk, hol  
és milyen következményekkel járt a jóléti állam eszményé-  
nek minél elszántabb megvalósítása. ●